This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

$B 87 602

Digitized by Google

LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
Received Nov. 1893
Accessions No. 53207. Class No.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

PRÉCIS

DE LA

SCIENCE ÉCONOMIQUE

Digitized by Google

PARIS. — TYPOGRAPHIE HENNUYER, RUE DU BOULEVARD, 7.

Digitized by Google

PRÉCIS

DE LA

SCIENCE ÉCONOMIQUE

ET DE

SES PRINCIPALES APPLICATIONS

PAR

A.-E. CHERBULIEZ

Docteur en droit et en philosophie ; correspondant de l'Institut de France ;
Professeur d'économie politique
à l'Ecole polytechnique fédérale de la Suisse.

TOME SECOND.

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

PARIS

LIBRAIRIE DE GUILLAUMIN ET Cie,

Éditeurs du Journal des Économistes, de la Collection des principaux Économistes,
du Dictionnaire de l'Économie politique,
du Dictionnaire universel du Commerce et de la Navigation, etc.

Rue Richelieu, 14.

1862

Digitized by Google

03207

Digitized by Google

HB169
C4
v.2

PRÉCIS

DE

LA SCIENCE ÉCONOMIQUE

ET DE

SES PRINCIPALES APPLICATIONS

SECONDE PARTIE

LÉGISLATION ÉCONOMIQUE OU SCIENCE ÉCONOMIQUE APPLIQUÉE.

J'ai montré, dans le troisième chapitre de l'introduction générale de cet ouvrage, de quelle manière et dans quel esprit la science économique doit être appliquée aux lois, aux institutions, aux actes publics, qui peuvent affecter la marche ordinaire du développement économique et modifier les phénomènes généraux par lesquels cette marche se manifeste.

Sous le nom de législation économique, je ne comprends que ceux des actes en question qui se rattachent à la science économique par leur but ou par leur action directe et à l'égard desquels, par conséquent, les motifs purement économiques sont souvent décisifs, toujours d'une haute importance. En appliquant à ces deux espèces d'actes les principes dirigeants que fournit la science économique, je montrerai assez quels sont ces principes dirigeants et quelle portée il convient de

Digitized by Google

leur donner. Embrasser dans mon plan tous les actes qui peuvent influer d'une manière quelconque sur la production, la circulation ou la distribution de la richesse, ce serait m'imposer une investigation laborieuse dans tout le domaine de la législation et de la pratique administrative, pour arriver à des résultats dont l'exposition, nécessairement très-volumineuse, n'offrirait, grâce à l'emploi continuel des mêmes principes et des mêmes méthodes, qu'une lecture monotone et fatigante. Dans le cercle même où j'ai cru devoir me renfermer, je me bornerai à des démonstrations sommaires et toujours strictement économiques, laissant aux auteurs de monographies tous les détails à donner sur les innombrables actes dont se compose la législation économique des divers Etats, ainsi que toutes les considérations étrangères à l'ordre d'idées auquel cet ouvrage est exclusivement consacré.

Cette seconde partie se composera de quatre livres, dont les trois premiers traiteront des *lois économiques*, le quatrième des *lois fiscales;* la première expression désignant tous les actes plus ou moins publics qui ont un but économique; la seconde, ceux qui, sans avoir un tel but, exercent pourtant une action directe notoire et avouée sur la production, la circulation ou la distribution de la richesse.

Les lois et institutions que je me propose d'étudier n'émanent pas toutes du législateur; ce sont quelquefois des actes purement administratifs, ou même des institutions privées, des entreprises faites par association, reconnues seulement et approuvées par l'Etat. Le mot loi, pris dans son sens le plus général, pouvant s'appliquer à tous ces actes, je les désignerai pour abréger sous le nom de *lois économiques.*

Les lois économiques diffèrent les unes des autres par leur but, par leur action directe, par leur mode d'action.

Leur but est tantôt de favoriser l'accroissement de la richesse sociale, tantôt d'en diriger la production dans l'intérêt des consommateurs ou dans celui des producteurs, tantôt de pourvoir à certains intérêts économiques, de procurer cer-

Digitized by Google

tains avantages économiques à une classe de travailleurs ou à la société entière.

Leur action directe s'exerce tantôt sur la production, tantôt sur la circulation, tantôt sur la distribution, tantôt même sur la consommation de la richesse.

Leur mode d'action consiste tantôt à stimuler, par des motifs d'intérêt ou de crainte, la volonté des membres de la société qui produisent la richesse, ou qui la font circuler, ou qui peuvent l'accroître par leur économie, tantôt à leur fournir des moyens ou des facilités pour la production ou l'accumulation de la richesse, tantôt à diriger leur volonté en lui imposant certaines règles, certaines conditions, certains obstacles.

Aucune de ces sortes de différences ne peut fournir, à elle seule, une base suffisante pour la classification des lois économiques, parce que ces lois ont souvent un but, une action, ou un mode d'action complexe. Telle loi, telle institution a plusieurs buts à la fois; telle autre exerce son action directe sur deux ordres de phénomènes économiques en même temps; telle autre agit à la fois de plusieurs manières différentes. Mais en combinant ces bases diverses, on peut arriver, sinon à une classification rigoureuse, rarement possible dans les sciences politiques, du moins à un groupement naturel, suffisant pour les besoins de l'étude.

Digitized by Google

Digitized by Google

LIVRE I

LOIS ET INSTITUTIONS ÉCONOMIQUES AYANT UN BUT RELATIF A LA PRODUCTION OU A L'ACCUMULATION DE LA RICHESSE ET AGISSANT DIRECTEMENT SUR LA PRODUCTION OU SUR L'ACCUMULATION.

CHAPITRE I.

FAVEURS DIRECTES ACCORDÉES A CERTAINES PRODUCTIONS.

L'Etat peut faire naître ou développer une branche quelconque de production nationale, en conférant à ceux qui l'exploiteront des faveurs ou des priviléges qui leur rendront cette exploitation avantageuse. Ces faveurs, en tant qu'elles agissent directement sur la production, et non par l'intermédiaire de la circulation, peuvent se ranger sous trois chefs : les subventions, les primes à la production, les monopoles.

SECTION I.

Subventions.

Par la subvention, l'Etat fournit, ordinairement sous la forme d'une somme d'argent, le capital, ou une partie du capital nécessaire pour fonder une entreprise, ou une catégorie entière d'entreprises, ou pour leur donner de l'extension, ou pour les relever d'un désastre.

Digitized by Google

Il y a subvention lors même que le capital n'est fourni que temporairement, sous forme de prêt à intérêt, car une telle prestation est encore un avantage pour le producteur qui ne possède pas et ne trouve pas à emprunter le capital dont il a besoin.

Toute subvention, sous quelque forme qu'elle se réalise, a pour effet inévitable d'imprimer à une partie du capital dont la société dispose une direction qu'elle n'aurait pas suivie sans cette impulsion. Elle consacre directement à un certain emploi les capitaux dans lesquels se réalise la subvention; elle attire vers ce même emploi ceux dont les producteurs subventionnés, grâce à l'avantage qu'elle leur assure, ne craignent plus de faire l'avance, et il s'agit toujours d'un emploi vers lequel ces capitaux ne se seraient pas portés d'eux-mêmes, par conséquent d'un emploi comparativement désavantageux pour la société.

Le principe dirigeant que fournit à cet égard la science économique, savoir : que les capitaux, livrés à la seule impulsion de l'intérêt personnel des producteurs, se portent d'eux-mêmes vers les emplois les plus avantageux à la société entière, ce principe dirigeant, qui ressort si clairement des vérités démontrées dans la première partie de cet ouvrage, s'appliquant à toutes les questions qui seront traitées dans ce chapitre et dans le suivant, je crois devoir en résumer ici la démonstration.

Toute production a lieu en vue de la consommation ; c'est, pour la société entière, une somme d'efforts en vue d'une somme de satisfactions. Ainsi, la richesse d'une société ne doit pas s'estimer d'après la production seule, c'est-à-dire d'après la somme seule des efforts accomplis, mais d'après le rapport qui existe entre cette somme d'efforts et la somme des satisfactions obtenues. Par conséquent la société s'appauvrit lorsque la somme des efforts augmente sans que la somme des satisfactions soit accrue, ou lorsque, la somme des efforts restant la même, la somme des satisfactions vient à di-

Digitized by Google

minuer. Or, la somme des efforts de travail et d'abstinence accomplis par la société est représentée, pour chaque producteur, par le capital consommé dans sa production, et la somme des satisfactions qu'en retire la société par la valeur totale des produits obtenus, puisque cette valeur exprime l'intensité et l'étendue des besoins auxquels correspondent ces produits. Donc l'intérêt des producteurs, qui n'ont pas d'autre bénéfice à espérer que ce qui restera de cette valeur des produits après déduction du capital consommé, se trouve parfaitement identique avec celui de la société et peut se formuler ainsi: le moins d'efforts que possible pour obtenir le plus de satisfactions que possible ; en d'autres termes, l'emploi le plus profitable possible du capital, c'est-à-dire des efforts de travail et d'abstinence de la société.

Une subvention accordée à quelques producteurs individuels, et dont le montant se perd dans l'ensemble d'un grand budget, n'a pas une portée bien grave, sans doute, comme erreur économique. Ce n'est qu'une dépense inutile, une consommation inutile du revenu que l'Etat prélève sur ceux des contribuables. Mais l'Etat, une fois entré dans cette voie, où s'arrêtera-t-il ? Ce qu'il accorde à quelques-uns, pourra-t-il le refuser à d'autres, et ne sera-t-il pas acheminé ainsi à pourvoir de capital toutes les entreprises placées dans de mauvaises conditions, ou gérées par des producteurs incapables?

Quand la subvention s'applique à toute une industrie, à toute une catégorie de producteurs, on la motive ordinairement par l'état de stagnation dans lequel se trouvent les industries à subventionner, ou par un défaut général d'activité, d'initiative, d'esprit entreprenant, qui empêche la société de mettre à profit ses forces et ses moyens de production, et qui lui rendrait tout progrès impossible si l'Etat ne lui venait en aide par des stimulants artificiels. Mais là où cette inertie générale et cette stagnation existent réellement, la cause en est presque toujours dans les entraves que l'Etat

Digitized by Google

lui-même oppose au libre développement de l'activité individuelle par des lois ou des mesures antiéconomiques. Le premier soin de l'Etat doit être alors de supprimer ces entraves, non d'en corriger l'effet par des subventions, qui ne peuvent jamais imprimer au développement économique de la société qu'un essor partiel, temporaire et plus apparent que réel.

Le million que Colbert distribuait annuellement, sous forme de subventions, à divers producteurs, pouvait-il assurer pour un avenir quelconque le développement des industries ainsi favorisées? pouvait-il neutraliser, même pour le présent, les désastreux effets d'une insécurité générale, qui avait tant de causes vivaces dans la législation, dans l'administration, dans la répartition des impôts, dans toute l'organisation sociale de la France?

Si la stagnation d'une ou de plusieurs industries n'est que le résultat d'un événement accidentel, par exemple d'une crise commerciale, d'une guerre civile ou étrangère, d'une révolution, le remède est simple et ne tarde guère à être appliqué. Il faut qu'une partie des capitaux et du travail engagés dans ces industries s'en retirent et cherchent d'autres emplois. La stagnation provenant de ce que la demande des produits s'est ralentie, le remède à la stagnation ne peut se trouver que dans une diminution de l'offre. Or, en subventionnant les industries stagnantes, on empêche l'application de ce remède, puisqu'on neutralise l'intérêt qu'auraient un certain nombre de producteurs à chercher d'autres emplois pour leurs capitaux et leur activité; et, comme la subvention ne tend point à augmenter la demande des produits, elle n'a d'autre effet que de fournir aux producteurs subventionnés les moyens de vivre sans abandonner leur industrie. C'est une aumône; une aumône déclarée si le remboursement n'est pas stipulé, une aumône déguisée dans le cas contraire; car les sommes avancées, n'étant pas employées productivement, le remboursement est impossible et n'a jamais lieu.

Digitized by Google

C'est d'après ces principes qu'il faudrait juger la subvention de 30 millions qui fut accordée à la librairie par le gouvernement de juillet, en 1830, si cette mesure n'avait pas eu un but fiscal, dont l'appréciation dépend de considérations étrangères à la science économique [1].

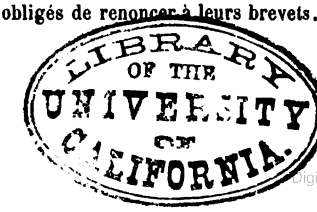
Quant à la subvention de 50 millions que le gouvernement républicain de 1848 alloua pour une entreprise de colonisation en Algérie et à celle de 3 millions qu'il distribua aux associations d'ouvriers, c'étaient des mesures exclusivement politiques, et, si leur but principal a été atteint, chacun sait aujourd'hui combien peu, comme mesures économiques, elles ont répondu à l'idée qu'on s'en était faite et abouti aux résultats qu'on s'en était promis.

SECTION II.

Primes à la production.

Les primes sont des subventions accordées aux producteurs après la production et en raison de la quantité ou de la qualité de leurs produits, quelquefois aussi en raison du capital qu'ils ont avancé. Comme les subventions, elles ont pour but, et certainement pour effet immédiat, de favoriser certaines branches de la production, en y attirant des capitaux par l'espoir d'un gain assuré, c'est-à-dire en imprimant une direction artificielle à une partie du capital dont la société dispose. Comme les subventions aussi, ce sont des mesures antiéconomiques, puisqu'elles constituent ou une dépense tout au moins inutile, si les productions favorisées n'ont pas besoin de ce stimulant, ou une dépense positivement nuisible, si elles en ont besoin. La prime est prélevée par l'Etat sur le revenu général de la société, dans le premier cas, pour assurer

[1] Il s'agissait d'épargner à l'Etat la dépense, beaucoup plus considérable, qu'il aurait dû s'imposer pour rembourser les cautionnements des libraires que la stagnation de leur industrie aurait obligés de renoncer à leurs brevets.



Digitized by Google

à quelques producteurs un surcroît de profit, dans le second, pour favoriser, pour rendre possible un emploi désavantageux du capital de cette même société.

Les exemples actuels les plus remarquables de primes à la production sont celles qui se distribuent en plusieurs pays, sous forme de récompenses, dans les concours agricoles, et celles que la France et l'Angleterre accordent à certaines pêches.

Les concours agricoles, considérés en eux-mêmes, appartiennent à une autre catégorie d'institutions économiques et seront appréciés plus tard; il n'est question ici que de la distribution de récompenses dont ils sont ordinairement l'occasion. Ces récompenses, qui sont réellement des primes, et auxquelles on donne quelquefois ouvertement ce nom, ont pour but avoué de stimuler la production agricole, en attachant un avantage aux efforts qui se font dans le sens de l'amélioration ou de la multiplication des produits et du perfectionnement des procédés. Elles impliquent la supposition, certainement fausse, que les besoins, si intenses et si constants, auxquels répondent les divers produits agricoles ne suffisent point par eux-mêmes pour provoquer, de la part des producteurs, tous les efforts réellement pratiques et utiles dont l'instruction qu'ils ont acquise et le capital dont ils disposent les rendent capables.

Du reste, quoique mauvaises en principe, ces primes ont en général le mérite d'être assez minimes pour que le sacrifice total qu'elles imposent à la société, et par conséquent le mal qu'elles produisent, puissent être considérés comme nuls.

Quant aux primes qui sont accordées dans certains pays aux armateurs des navires employés à la pêche de la morue ou de la baleine, elles ont un but politique sur lequel il n'appartient pas à la science économique de se prononcer, celui de former des matelots pour la marine de l'Etat.

Digitized by Google

SECTION III.

Les monopoles.

L'Etat peut favoriser directement une production, sans s'imposer à lui-même aucune charge, en accordant à un seul producteur, ou à un petit nombre de producteurs associés le droit exclusif de pourvoir aux besoins que cette production est destinée à satisfaire. L'entreprise privilégiée, étant affranchie par là de toute concurrence, peut maintenir le prix de ses produits au taux, et même au-dessus du taux qui est nécessaire pour lui assurer, avec le remboursement de ses avances, un bénéfice égal au profit ordinaire des capitaux librement appliqués. Devenue dès lors avantageuse pour ceux qui l'exercent, la production monopolisée attire des capitaux en proportion de la demande qui se manifeste, et cette demande croît et décroît en raison inverse du prix des produits, augmentant à mesure que le prix s'abaisse, diminuant à mesure qu'il s'élève.

Les monopoles, de même que les subventions et les primes, ont donc pour effet de détourner vers un emploi comparativement désavantageux une partie du capital dont dispose la société et d'occasionner en même temps une dépense inutile. Cette dépense, qui incombe ici aux consommateurs des produits au lieu d'incomber à l'Etat, résulte de ce que le prix de monopole est toujours supérieur à celui que déterminerait la libre concurrence.

Si le producteur privilégié, comme il arrive ordinairement, trouve mieux son compte à étendre sa production, en se contentant d'un bénéfice modéré, qu'à exiger un prix de monopole exorbitant, qui aurait pour effet de restreindre la demande, le détournement des capitaux n'en devient que plus considérable et la dépense totale imposée aux consommateurs augmente plutôt qu'elle ne diminue, parce que la consom-

Digitized by Google

mation s'accroît toujours dans une proportion plus forte que celle de l'abaissement du prix.

C'est à tort qu'on donne souvent le nom et qu'on attribue les effets du monopole à des lois qui ne font que restreindre la concurrence dans certaines limites. Lorsqu'il s'agit de produits dont l'offre peut croître indéfiniment avec la demande, la concurrence exerce tout son effet sur les prix, quel que soit le nombre des producteurs privilégiés, à moins que ceux-ci ne se concertent pour fixer d'un commun accord le prix de leurs produits; mais alors ils sont réellement associés, leurs intérêts se confondent en un seul, et il y a monopole de fait, sinon de droit. Ces lois, qui restreignent la concurrence, ont pour but de réglementer la production, c'est-à-dire de la diriger dans l'intérêt des consommateurs, plutôt que de l'encourager en favorisant les producteurs. Elles seront l'objet de la section suivante.

Les monopoles qui ont un but économique, les seuls dont il soit ici question, présupposent un besoin réel et préexistant, auquel répond la production monopolisée, et qui s'est satisfait auparavant par le moyen de produits étrangers; car, si un tel besoin n'existe pas, le monopole ne sera d'aucun avantage au producteur, et si le besoin préexistant a pu être satisfait dans le pays, la production nationale n'a nul besoin d'être encouragée; on songerait plutôt à l'étendre, en multipliant les entreprises et en lui ouvrant de nouveaux débouchés.

Les monopoles, fréquents jadis en Europe, notamment en Angleterre, sous les rois Jacques Ier et Charles Ier, n'avaient que rarement un but économique. C'étaient ou des faveurs pour enrichir les créatures du prince, ou des mesures fiscales pour lui procurer, par la vente de tels priviléges, un revenu qui ne dépendît pas de la volonté de son parlement.

Il me reste à parler de deux cas, dans lesquels un monopole temporaire et conditionnel est concédé en faveur d'une certaine production, par le motif que cette production, devant

Digitized by Google

résulter de la mise en œuvre d'idées préalablement conçues par un seul individu, ne pourrait point se réaliser, pour l'avantage de la société entière, sans la volonté de cet individu.

Dans le premier de ces cas, le monopole est accordé à l'inventeur de tout produit ou procédé nouveau appartenant à certaines branches de production spécifiées d'avance : c'est le brevet d'invention. Dans le second, il est assuré à l'auteur de toute œuvre nouvelle, scientifique, artistique ou littéraire : c'est le privilége d'auteur.

SECTION IV.

Du brevet d'invention.

On a vu, dans la première partie de cet ouvrage, quel rôle important, quoique indirect, jouent dans la production de la richesse les travaux intellectuels qui augmentent le nombre des utilités connues, ou qui perfectionnent les procédés du travail mécanique. Or, il arrive très-souvent que ces travaux, ces éminents services rendus à la société ne peuvent pas être rémunérés autrement que par l'exploitation économique des découvertes qui en ont été les résultats. Cependant ces travaux, outre qu'ils exigent l'exercice plus ou moins prolongé de facultés peu communes, peuvent rarement s'accomplir sans avances et impliquent souvent bien des tentatives infructueuses et coûteuses. La société n'est-elle pas intéressée à leur garantir une rémunération, qui paraît d'ailleurs si équitable ?

Lorsque l'inventeur d'un produit ou d'un procédé nouveau peut garder le secret de son invention, tout en l'exploitant à son profit, le monopole de cette exploitation lui est assuré de fait, aussi longtemps du moins que la même découverte ne se présentera pas à l'esprit de quelque autre inventeur. Mais, dans ce cas, le secret pouvant mourir avec celui qui l'a

Digitized by Google

découvert, la société court le risque de se voir privée ensuite indéfiniment des avantages qu'elle en aurait retirés.

Si, au contraire, l'inventeur ne peut exploiter sa découverte sans la divulguer, sans s'exposer, par conséquent, à voir le bénéfice rémunérateur lui être enlevé par la concurrence que lui feront d'autres producteurs, qui n'auront eu à s'imposer ni les mêmes efforts, ni les mêmes avances, une telle perspective aura pour effet de décourager les esprits inventifs et de priver ainsi la société de maintes découvertes utiles, ou d'en retarder l'éclosion et l'application.

D'ailleurs, les brevets d'invention, étant accordés dans de tout autres conditions que les monopoles absolus, ne tendent point à produire les mêmes résultats économiques. S'il s'agit d'un produit entièrement nouveau, les consommateurs, qui ne pouvaient l'obtenir à aucun prix auparavant, ne feront qu'un sacrifice entièrement volontaire en l'acquérant à un prix de monopole; s'il s'agit d'un procédé nouveau, qui rendra certains produits meilleurs ou moins coûteux, les consommateurs y trouveront une économie au lieu d'une dépense. Dans l'un et l'autre cas, les capitaux ne seront attirés vers la production brevetée qu'autant que cette production répondra, mieux que toute autre production concurrente, à un besoin réel et permanent du pays, c'est-à-dire autant qu'elle sera profitable et avantageuse par elle-même, indépendamment de tout monopole.

D'un autre côté, il est certain que de notables progrès se sont accomplis dans l'industrie et que de grandes et utiles inventions, notamment celles de l'imprimerie, de la boussole, de la poudre à canon, des horloges, ont été faites à des époques et dans des pays où le brevet d'invention n'était pas connu. Ce privilége est de date récente en Europe ; introduit d'abord en Angleterre, au commencement du dix-septième siècle, il ne l'a été sur le continent que depuis la fin du siècle dernier, et plusieurs Etats l'excluent encore aujourd'hui de leur législation.

Digitized by Google

Cependant, comme les brevets d'invention peuvent certainement provoquer de temps en temps une découverte importante qui n'aurait pas été faite sans cet encouragement, et que leur seul inconvénient, au point de vue économique, est de retarder un peu, pour les consommateurs, la jouissance complète des avantages que chaque invention brevetée pourra leur procurer, j'estime que le bien produit par cette institution doit l'emporter, tout compte fait, sur le mal, pourvu que la durée du monopole soit variable suivant les circonstances et n'excède jamais un terme assez court, celui de quinze années, par exemple, qui est fixé par la loi française.

SECTION V.

Du privilége d'auteur.

L'utilité, même strictement économique, des œuvres purement intellectuelles ou purement artistiques peut encore moins être contestée que celle des inventions industrielles immédiatement applicables à la production de la richesse. Outre que ces œuvres, en s'incorporant à la matière sous forme de livres, de tableaux, de gravures, de statues, etc., deviennent elles-mêmes de la richesse et fournissent, comme telles, à la société, une somme incalculable de satisfactions, elles contribuent puissamment à provoquer et à faciliter les découvertes industrielles, en faisant progresser et en propageant les sciences dont la connaissance peut conduire à de telles découvertes. Il importe donc à la société que les travaux dont de telles œuvres sont les produits soient encouragés par une rémunération proportionnée aux efforts qu'ils ont coûtés, et le moyen le plus rationnel d'atteindre ce but, c'est d'assurer aux auteurs le droit exclusif de publier leurs œuvres, c'est-à-dire de les reproduire et de les multiplier par l'impression ou par la gravure.

Digitized by Google

Ce privilége est surtout nécessaire à l'égard des œuvres qui ne peuvent être consommées que sous forme de livres et dont le public ne peut jouir qu'en les lisant. Un peintre peut vendre son tableau, un compositeur de musique faire exécuter publiquement sa partition, un auteur dramatique faire représenter publiquement sa pièce de théâtre, tandis que l'auteur d'une œuvre scientifique ou historique, d'un poëme, d'un roman, ne peut tirer parti de son manuscrit qu'en le publiant lui-même ou en le vendant à un éditeur qui le publiera; et cette publication elle-même serait le plus souvent infructueuse pour l'auteur, si elle pouvait avoir lieu concurremment de la part d'autres éditeurs qui n'auraient ni composé ni acheté le manuscrit.

Le privilége d'auteur a sa sanction dans le droit qui en résulte de poursuivre les contrefacteurs, et il est généralement limité à un certain nombre d'années. Le rendre perpétuel serait dépasser le but au préjudice de l'intérêt général. Plus le succès d'un livre est certain et rapide, plus la concurrence est à redouter, mais aussi plus le privilége devient promptement et suffisamment lucratif; plus, au contraire, le succès est lent ou douteux, moins la concurrence est à craindre, et, par conséquent, moins le privilége est nécessaire pour assurer la rémunération de l'auteur.

Ainsi organisé et limité, le privilége d'auteur est le plus inoffensif de tous les monopoles, parce que, s'il exclut la reproduction de l'œuvre monopolisée, il n'exclut pas la publication d'œuvres similaires, exposant sous une autre forme les mêmes idées, ou pouvant procurer aux lecteurs la même instruction, les mêmes jouissances, en un mot, la même somme de satisfactions. Le brevet d'invention peut retarder, pour la société, la jouissance d'un avantage que rien ne pourra remplacer et dont la privation sera vivement sentie, par exemple s'il s'agit d'un produit entièrement nouveau, ou d'un procédé qui abaissera considérablement le prix d'un produit déjà connu et généralement désiré. Le privilége

Digitized by Google

d'auteur ne retarde qu'une jouissance facile à remplacer et presque toujours superflue [1].

[1] Dans les fréquentes discussions auxquelles ont donné lieu le brevet d'invention et le privilége d'auteur, la principale importance a été attribuée à des questions de droit et d'équité, dont j'ai dû faire abstraction, parce qu'elles sont tout à fait étrangères à la science économique. Cette science, dans son application à des mesures ou à des lois quelconques, n'a pas à rechercher ni à constater autre chose que les effets de ces lois ou de ces actes sur la richesse de la société. Ce n'est pas à elle qu'il appartient d'en apprécier la convenance absolue. Il ne lui appartient pas davantage de rechercher et de décrire en détail ce qui est ou ce qui a été pratiqué en divers pays pour atteindre un but raisonnable ou chimérique; car elle ne doit pas plus empiéter sur le domaine de la statistique ou de la législation générale, que sur celui du droit positif ou de la philosophie du droit.

Digitized by Google

CHAPITRE II.

ORGANISATION ET RÉGLEMENTATION DES TRAVAUX DE LA PRODUCTION.

Sous l'empire des lois générales qui sont les bases nécessaires de l'ordre social et sous l'impulsion des intérêts qui sont les mobiles les plus constants de l'activité économique, la production s'organise d'elle-même, les travaux se répartissent entre diverses catégories de producteurs, et l'on voit s'établir les rapports et se produire les résultats qui ont été analysés et caractérisés dans la première partie de cet ouvrage. Cette organisation spontanée imprime-t-elle au développement économique de la société, en particulier à la production de la richesse, la meilleure marche et la meilleure direction possibles ? Procure-t-elle à la société, en retour d'une somme donnée d'efforts de travail et d'abstinence, la plus grande somme possible de satisfactions ?

Ces questions ont été vivement discutées de nos jours. Elles sont encore aujourd'hui négativement résolues par beaucoup de publicistes, dont les uns se bornent à faire l'apologie et à déplorer la suppression d'un ancien ordre de choses que le temps a presque partout fait disparaître, tandis que les autres s'ingénient à chercher des moyens nouveaux de combattre et d'atténuer les mauvais résultats et les tendances fâcheuses, qu'ils attribuent à l'ordre de choses qui a généralement prévalu chez les sociétés les plus policées.

Chacun sait que, pendant une longue période, dont le début se perd dans la nuit du moyen âge, la plupart des industries de fabrication ont été soumises en Europe à un ré-

Digitized by Google

gime de corporations fermées, dont il existe encore partout quelques traces plus ou moins saillantes et reconnaissables. Les traits principaux de ce régime étaient : 1° Une association permanente et fortement organisée entre tous ceux qui, dans chaque ville, exerçaient une même industrie en qualité de maîtres, association qui leur assurait un véritable monopole, nul ne pouvant exercer leur industrie sans avoir été admis par eux dans la corporation, et les maîtres de chaque industrie pouvant facilement, devant même toujours, au moins d'après l'esprit de leurs statuts, confondre leurs intérêts en un seul et fixer d'un commun accord les prix de leurs produits. 2° Des conditions uniformes exigées, dans chaque corporation, de ceux qui aspiraient à la maîtrise et destinées à garantir leur aptitude comme producteurs, nul ne pouvant devenir maître sans avoir subi l'apprentissage, exercé le compagnonnage et accompli le chef-d'œuvre, tels qu'ils étaient déterminés par les statuts de la corporation. 3° Des limites fixées au nombre d'apprentis et de compagnons que chaque maître pouvait recevoir et faire travailler pour son compte, quelquefois aussi au nombre des maîtres qui devaient former la corporation.

Cette organisation avait surgi du sein même des sociétés, à une époque où elle était absolument nécessaire pour garantir aux producteurs un degré de sécurité, sans lequel tout développement de l'industrie eût été impossible, et que l'organisation générale de la société ne leur garantissait point. Le développement économique, dont ce régime des corporations fut la première cause, ayant amené ensuite le développement des libertés municipales, puis la formation d'un tiers état riche et nombreux, et, comme conséquence, la consolidation du pouvoir gouvernemental, soit dans les villes entièrement affranchies, soit dans celles qui étaient plus ou moins soumises à la domination d'un souverain territorial, il en résulta une sécurité générale, qui rendit dès lors superflue l'organisation que l'industrie s'était donnée. Mais cette orga-

Digitized by Google

nisation fut encore longtemps maintenue, grâce aux intérêts puissants qu'elle avait créés chez les producteurs eux-mêmes. D'ailleurs, l'Etat, en partie dans des vues de fiscalité, en partie avec l'intention louable de diriger la production dans l'intérêt général de la richesse et des consommateurs, était intervenu et avait sanctionné, puis complété une réglementation minutieuse, tout empreinte de l'esprit d'exclusion et de rivalité qui animait les corporations, donnant ainsi toute la force et la vitalité d'une institution publique à ce qui n'avait été d'abord qu'un ensemble d'associations privées.

L'esprit du système peut se résumer dans ces trois points : 1° restriction de la concurrence dans chaque industrie incorporée ; 2° limitation précise du champ dans lequel chacune pouvait se mouvoir, c'est-à-dire des produits qu'elle pouvait fournir, des instruments et des procédés qu'elle pouvait mettre en œuvre ; 3° existence légale donnée aux corporations reconnues, avec tous les pouvoirs nécessaires pour revendiquer leurs priviléges contre quiconque y portait atteinte et pour assurer l'observation des règlements qui les concernaient.

Les motifs sur lesquels on s'appuie aujourd'hui pour défendre un tel système sont tirés en grande partie de l'influence qu'il exerçait ou qu'on le suppose capable d'exercer sur la distribution de la richesse et sur la condition d'une nombreuse classe de travailleurs. Mais le vrai but du système, celui du moins en vue duquel il a été positivement établi et pratiquement développé, c'était de favoriser la production et de la diriger pour le plus grand avantage des consommateurs et de la société entière. C'est à ce point de vue seul que je dois ici apprécier l'organisation et la réglementation dont je viens d'esquisser les traits principaux et d'indiquer l'esprit général.

Toute la question se réduit à savoir si la concurrence, la libre concurrence entre les producteurs est ou n'est pas le moyen le plus efficace d'obtenir la production la plus abon-

Digitized by Google

dante, la plus économique, la mieux appropriée aux besoins des consommateurs, en d'autres termes, de provoquer la plus grande somme possible d'efforts économiques et d'assurer à la société, pour cette somme d'efforts, la plus grande somme possible de satisfactions. Or, cette question est résolue par la théorie, elle l'a été aussi par l'expérience, de manière à exclure toute possibilité d'un doute sérieux et consciencieux.

Le mobile de la production, c'est l'intérêt des producteurs. Ils produisent peu ou beaucoup, ils produisent bien ou mal, selon que leur intérêt les y porte. L'intérêt de la société, c'est à-dire de la masse des consommateurs, est évidemment qu'il se produise le plus que possible des meilleurs produits possibles au meilleur marché possible. Le moyen de pourvoir à cet intérêt social doit donc consister à faire en sorte que l'intérêt des producteurs s'identifie avec celui de la société, c'est-à-dire que les producteurs aient intérêt à produire le plus que possible et au meilleur marché possible des meilleurs produits possibles. Voilà le problème à résoudre, problème qui est pleinement résolu par la concurrence et qui ne peut l'être que par elle.

Grâce à la concurrence, le gain de chaque producteur ne dépend plus que de l'activité et de l'étendue de sa production, qui dépendent à leur tour de la demande à laquelle il est appelé à satisfaire, et comme le seul moyen d'accroître cette demande est de la satisfaire le mieux et le plus économiquement possible, le producteur est poussé dans ce sens par son intérêt le plus constant et le plus manifeste.

C'est une erreur, très-commune chez les détracteurs du régime de liberté, de représenter la concurrence comme une guerre, où les combattants n'ont d'autre but que de s'égorger les uns les autres. La concurrence est une guerre, oui; mais une guerre qui se fait dans un but très-indépendant du carnage. Ce but, c'est la conquête du marché, et, pour conquérir le marché, il faut contenter mieux que les autres la demande

Digitized by Google

totale qui le constitue ; il faut la contenter par le prix et aussi par la qualité des produits; car, à prix égaux, tout consommateur choisit d'après les qualités, et à qualités égales, d'après les prix.

Une organisation qui empêche les fabricants d'un même genre de produits d'en fabriquer plus ou de les fabriquer à plus bas prix les uns que les autres, les empêche par cela même d'aspirer à produire mieux, puisqu'elle ôte à chacun d'eux la possibilité de satisfaire une demande croissante, par conséquent tout motif de faire des efforts pour attirer à lui une telle demande. Le monopole et la réglementation de l'industrie ont pour inévitable conséquence la routine, c'est-à-dire une production stationnaire, qui ne suit pas et ne cherche point à suivre les variations continuelles de la demande, et qui, au lieu de viser à fournir la plus grande somme possible de satisfactions avec la moindre somme possible d'efforts, s'applique uniquement à exploiter les besoins croissants de la société, pour lui faire payer de plus en plus cher une somme invariable de satisfactions, correspondant à une somme invariable d'efforts.

C'est encore l'intérêt des producteurs qui est le mobile des progrès industriels, puisque ce sont eux qui profitent les premiers de tout progrès accompli ; mais ce mobile ne peut agir que si chaque producteur est libre dans le choix de ses instruments et de ses procédés, libre aussi d'appliquer son activité et le capital dont il dispose au genre de travail pour lequel il se sent le plus d'aptitude. Quels progrès peut-on espérer sous un régime qui parque chaque industrie dans un cercle légalement tracé, où tous ses mouvements sont réglés, dirigés, limités d'avance, et d'où le producteur, une fois qu'il y est entré, n'est plus libre de sortir, si ce n'est pour entrer, à des conditions très-onéreuses, dans un autre cercle pareillement tracé, pareillement obstrué d'entraves et de prescriptions légales ?

En imposant un tel régime à la société, le législateur affiche

Digitized by Google

deux prétentions évidemment inadmissibles : celle de connaître les conditions et la marche du développement industriel mieux que les hommes qui, engagés eux-mêmes dans l'industrie et devant participer à ses progrès, sont plus aptes et plus intéressés que personne à étudier ces conditions et à procurer ce développement ; celle aussi de connaître les besoins des consommateurs mieux que ceux-ci ne les connaissent eux-mêmes.

Déterminer par des règlements la largeur de certaines étoffes, le nombre et l'espèce des fils qui doivent en former le tissu, c'est faire abstraction de tous les besoins auxquels répondraient les étoffes dont la fabrication est interdite par de tels règlements, comme si tous ces besoins étaient impossibles ou illégitimes, comme si les besoins d'étoffes ne variaient pas avec la fortune, les goûts, le genre de vie des consommateurs.

L'expérience, du reste, parle si hautement en faveur du régime de la liberté, l'émancipation des industries autrefois incorporées et réglementées a fait marcher leur développement d'une allure si rapide et a tellement accru, diversifié, multiplié, étendu chez toutes les classes de la société les satisfactions inoffensives et légitimes que les produits de ces industries sont destinés à procurer, qu'il devient presque superflu de justifier par des raisonnements théoriques le principe de cette émancipation.

Les partisans même des anciennes corporations ne défendent plus la réglementation absurde qu'elles s'étaient imposée ou laissé imposer ; ils ne regrettent et ne préconisent que l'organisation, comme moyen de restreindre la concurrence. Pour écarter les fâcheux effets qu'ils voient découler d'une concurrence illimitée, ils demandent que, si l'on ne revient pas à l'ancien état de choses, on adopte tout au moins des précautions légales propres à prévenir la trop grande multiplication des entreprises industrielles, l'indue extension des entreprises établies et cette guerre désastreuse, dans laquelle

Digitized by Google

les grands capitaux finissent invariablement par écraser les petits, pour se disputer ensuite à outrance un marché qu'ils encombrent de produits plutôt qu'ils ne pourvoient à ses besoins réels.

Quelques Etats, notamment la Prusse et l'Autriche, sont déjà entrés dans cette voie, en adoptant des lois restrictives, dont les résultats pratiques sont encore peu connus, mais dont la tendance est décidément contraire aux intérêts économiques les plus généraux et condamnée dès lors par la science économique.

Toute restriction apportée à la libre concurrence aboutit facilement à un monopole de fait, en fournissant aux producteurs la possibilité de s'entendre pour la fixation des prix et de confondre leurs divers intérêts en un seul. Dans tous les cas, elle écarte de la lice un certain nombre de concurrents, ceux précisément chez lesquels le besoin de se faire une position et d'assurer leur avenir aurait provoqué les plus grands efforts et les plus grands sacrifices, ceux qui auraient eu le plus d'intérêt à développer, à perfectionner leur industrie, à la faire sortir des ornières battues, à satisfaire enfin le mieux que possible et au meilleur marché possible les besoins des consommateurs.

Il n'est pas sans exemple, mais il est rarement arrivé, que la concurrence ait été légalement restreinte dans une branche quelconque de travaux économiques, sans qu'il en résultât une diminution générale, un alanguissement plus ou moins sensible de l'esprit d'entreprise et de progrès chez les producteurs autorisés.

D'ailleurs, pour limiter efficacement la concurrence, lorsqu'il s'agit d'une industrie de fabrication, il faut limiter aussi l'accroissement du capital et l'extension des affaires dans chaque entreprise, car ce sont les capitaux bien plus que les producteurs qui se disputent le marché et qui aspirent à s'écraser mutuellement. Dès lors il faut renoncer aux avantages et aux progrès qu'amènerait avec elle une concentra-

Digitized by Google

tion ultérieure des capitaux, une production de plus en plus agrandie.

J'ai signalé, dans la première partie de cet ouvrage, diverses conséquences inévitables de la concentration des richesses, qui est elle-même une suite inévitable du développement normal de la production. Toutes ces conséquences ne sont pas avantageuses ; quelques-unes paraissent décidément nuisibles à la société ; mais l'accroissement indéfini de la richesse est à ce prix. On ne peut pas tout à la fois vouloir cet accroissement et en repousser les conditions.

Y a-t-il des cas dans lesquels l'intérêt général de la société, notamment l'intérêt des consommateurs, ait besoin d'être garanti par des restrictions imposées à la liberté de la production ? Cette question qu'il me reste à examiner est affirmativement résolue dans plusieurs législations, qui, tout en admettant comme règle et en consacrant expressément le principe de la liberté d'industrie, ont maintenu ou introduit, à l'égard de certaines branches de la production, des restrictions exceptionnelles.

Les cas dont il s'agit peuvent se ranger sous deux chefs : productions dangereuses, productions frauduleuses.

Qu'une production puisse être dangereuse, soit pour les consommateurs, par la nature même de ses produits, soit pour d'autres personnes, par la nature des travaux qu'elle exige, c'est ce qu'on ne saurait nier. Certains produits sont en eux-mêmes des poisons physiques ou moraux ; d'autres peuvent devenir tels par un usage intempestif ou excessif. Certains travaux sont dangereux par les exhalaisons nuisibles qui en émanent, d'autres, par les explosions accidentelles qui peuvent en résulter.

Il est même incontestable que certains producteurs, peu consciencieux, se laissent trop souvent entraîner par l'appât du gain à tromper le public sur la nature ou la composition de leurs produits, en lui fournissant, au lieu de la marchandise qui leur est demandée et dont ils reçoivent la valeur,

Digitized by Google

une autre marchandise, qui est d'une valeur moindre et d'une moindre utilité ; par exemple, au lieu d'un bijou en or à 750 millièmes de fin, un bijou d'un or moins fin, ou même un bijou en cuivre ou en argent doré ; au lieu d'une étoffe de pure laine, une étoffe de laine mélangée de coton ; au lieu de poivre pur pulvérisé, un mélange de sable et de poivre, etc.

Si les consommateurs et le public en général ne sont pas assez tenus en garde contre de tels dangers et de telles fraudes par leur propre vigilance, par le soin que prend chaque individu de sa propre sûreté et de ses propres intérêts, il y a lieu, sans doute, à une intervention de l'Etat pour remplacer ou pour compléter cette garantie ; mais ce n'est point à la science économique qu'il appartient de décider dans quels cas la garantie de l'intérêt privé doit être considérée comme insuffisante, ni de se prononcer sur le choix à faire entre l'intervention préventive et l'intervention répressive, ni de déterminer par quels actes l'intervention de l'Etat devra se réaliser sous l'une ou l'autre de ces deux formes.

Cette science ne fournit à cet égard que deux principes dirigeants, savoir : que l'intervention de l'Etat doit être bornée aux seuls cas dans lesquels, la garantie de l'intérêt privé étant notoirement insuffisante, le besoin d'une garantie publique se fait réellement sentir, et qu'elle doit être réduite, dans ce cas, aux actes strictement indispensables pour répondre à ce besoin réel ; car il n'est guère possible que les restrictions imposées aux productions dangereuses ou frauduleuses n'aient pas pour effet d'apporter quelques entraves à des productions parfaitement inoffensives et de rendre plus rares ou plus coûteuses des satisfactions très-réelles et très-légitimes. Les produits des industries réputées dangereuses sont le plus souvent d'une utilité générale et incontestée ; les poisons physiques les plus pernicieux entrent dans la composition de certains médicaments ; les produits frauduleux de certaines industries répondent souvent à des besoins

Digitized by Google

que les produits auxquels on les substitue ne satisferaient point[1].

C'est d'après ces principes qu'il faut apprécier, au moins comme lois économiques, toute cette réglementation qui, dans la plupart des Etats modernes, impose des conditions de capacité pour l'exercice de certaines industries et détermine le nombre des individus admissibles à les exercer. Qu'il s'agisse de produits matériels ou de services, le résultat est le même : tendance à renchérir les produits et les services, à les empêcher de devenir aussi abondants et d'aussi bonne qualité qu'ils pourraient l'être, à réduire par conséquent la somme de satisfactions qu'en peut retirer la société. Si ces entraves à la liberté du travail ne sont pas commandées par des motifs suffisants d'intérêt général, elles ne peuvent être que nuisibles et rien n'en justifie le maintien.

Quant aux moyens nouveaux qui ont été proposés de nos jours pour supprimer ou pour amoindrir les inconvénients, réels ou supposés, de la libre concurrence, ils se rattachent tous, par leur but immédiat et avoué, à la distribution de la richesse, et je dois en renvoyer l'examen au troisième livre ci-après.

[1] Tel homme, à qui ses moyens ne permettent pas d'acheter un bijou de l'or le plus fin, s'accommodera fort bien d'un bijou de même apparence dont la matière sera moins précieuse, mais dont le prix sera d'autant moindre. Sous une législation comme celle du canton de Genève, qui interdit la fabrication de bijoux au-dessous d'un titre légalement fixé, le consommateur supposé est réduit à se passer de bijoux.

Digitized by Google

CHAPITRE III.

INSTITUTIONS TENDANT A PROVOQUER OU A FACILITER LE PERFECTIONNEMENT DES PRODUITS ET DES PROCÉDÉS DE LA PRODUCTION.

Les moyens qui sont généralement pratiqués pour atteindre le but dont il s'agit dans ce chapitre peuvent se ranger sous deux chefs : instruction professionnelle offerte aux travailleurs ; exhibitions et concours de produits et d'instruments de travail.

SECTION I.

Instruction professionnelle.

Une instruction propre à constater et à développer les aptitudes des travailleurs doit évidemment contribuer au perfectionnement du travail lui-même et des produits que la société en obtient. Plus d'un travailleur, faute d'avoir pu constater ses aptitudes naturelles, perd du temps à s'essayer dans plusieurs branches diverses de la production et finit peut-être par manquer celle à laquelle il serait le plus propre. Plus d'un, après avoir convenablement choisi sa profession, y demeure toute sa vie médiocre et stationnaire, faute d'avoir acquis, avant d'y entrer, un certain développement d'intelligence et un certain ensemble de notions générales et spéciales, qui étaient nécessaires pour le mettre sur la voie du perfectionnement et du progrès. L'utilité absolue de l'instruction professionnelle n'est donc pas en question. Mais convient-il

Digitized by Google

qu'elle soit offerte aux travailleurs par l'Etat, ou par une administration publique subordonnée à l'Etat? Ne doit-on pas laisser à la société elle-même le soin d'accroître par un tel moyen la somme totale de satisfactions qu'elle obtiendra en échange de ses efforts?

Remarquons d'abord qu'il ne s'agit pas ici de l'instruction primaire générale, qui est destinée à tous les enfants du peuple, et qui n'a pas précisément pour but de les former comme travailleurs, quoiqu'elle puisse y contribuer dans une certaine mesure; il s'agit d'une instruction spéciale, qui suppose la première déjà terminée, qui doit préparer directement les élèves à l'exercice d'une profession industrielle, et dont, par conséquent, la majeure partie des ouvriers n'éprouvent pas le besoin et n'ont réellement pas besoin. Le manœuvre et l'ouvrier de fabrique trouvent dans l'instruction primaire une préparation plus que suffisante; car, ce qu'il leur faut, c'est un développement général de leurs facultés intellectuelles et morales, une aptitude générale au travail. L'instruction professionnelle ne pourrait leur profiter qu'en les rendant capables de concevoir et de diriger un ensemble de travaux, c'est-à-dire de s'élever au-dessus de la condition de simples ouvriers à laquelle ils doivent être préparés. Mais tout manœuvre ne peut pas devenir maître, tout ouvrier de fabrique ne peut pas devenir patron, et la société se trouverait fort mal d'une institution qui lui fournirait plus de chefs que de subordonnés, plus de têtes que de bras, plus d'agents supérieurs, capables de combiner, de diriger, de surveiller le travail d'autrui, que d'agents inférieurs, prêts à exécuter les travaux qu'on leur commandera.

Il est donc évident que l'instruction professionnelle ne s'adresse et ne saurait devenir utile qu'à une fraction minime de la classe entière des ouvriers; dans les industries extractives, à ceux qui pourront exploiter un fonds productif comme propriétaires, fermiers ou entrepreneurs; dans la grande industrie de fabrication, à ceux qui pourront y fone-

Digitized by Google

tionner comme chefs, ou comme contre-maîtres; dans les autres branches seulement de la production, c'est-à-dire dans les seuls arts mécaniques proprement dits, à tous ceux qui les exerceront, et encore ceci n'est-il vrai qu'avec de nombreuses réserves. Il y a beaucoup d'arts, tels que ceux du tailleur, du cordonnier, du sellier, du passementier, du tapissier, dans lesquels la culture de l'entendement et les notions élémentaires de mathématiques, de physique, de chimie et d'histoire naturelle, que procure la meilleure école professionnelle, sont moins nécessaires qu'un certain talent d'imitation, une certaine aptitude artistique, une certaine culture du goût et de l'imagination, qui ne s'acquièrent point dans les écoles.

Restreinte dans ces limites, l'utilité de l'instruction professionnelle est encore grande et incontestable; mais ceux qui peuvent en profiter forment partout une catégorie distincte, une petite minorité, plus directement intéressée que la société entière à l'établissement d'écoles professionnelles et possédant les moyens d'y pourvoir. Or, s'il est économiquement avantageux que tout individu dont la famille jouit de quelque aisance puisse être préparé par une instruction professionnelle à des travaux qui réclament cette instruction, et auxquels sa position lui permet de se vouer, il ne l'est pas que l'instruction professionnelle soit offerte indistinctement à une population entière d'ouvriers, dont probablement les dix-neuf vingtièmes seront placés de manière à n'en pouvoir tirer aucun parti.

L'enseignement fourni par l'Etat est toujours gratuit, au moins partiellement; c'est une marchandise offerte au-dessous du prix de revient, et toute offre de ce genre provoque une demande qui ne se proportionne point nécessairement à l'intensité et à l'étendue réelles du besoin dont elle est l'expression. Cela est vrai même pour les choses strictement indispensables, telles que le blé; à plus forte raison pour celles qui ne sont nécessaires à personne, quoique généralement désirées.

Digitized by Google

L'Etat pourrait sans doute fournir son enseignement au prix qu'il lui coûte; mais s'il s'en attribue le monopole exclusif, ses services ne seront-ils pas plus coûteux et de moins bonne qualité que les services pareils qu'on obtiendrait d'institutions privées, établies dans le même but? Poser une telle question, c'est la résoudre. Rien ne peut garantir aussi efficacement à la société les meilleurs services possibles aux plus bas prix possibles, que la libre action de l'intérêt personnel et de la concurrence.

En admettant, au contraire, à côté de son enseignement public entièrement payé par ceux qui le recevraient, la libre concurrence des institutions privées, l'Etat imposerait à son intervention des limites dans lesquelles je pense qu'elle serait toujours inoffensive, qu'elle serait même souvent désirable, ne fût-ce que pour éveiller un besoin social qui ne serait pas senti, quoique réel, et pour donner l'impulsion à un progrès qui rencontrerait des obstacles dans l'inertie de la classe la plus intéressée à le voir s'accomplir.

SECTION II.

Exhibitions et concours.

Des institutions qui tendent à répandre, parmi les producteurs de toutes les classes, la connaissance des meilleurs produits que leur industrie soit arrivée à fournir et des instruments de travail les plus parfaits qu'elle puisse employer, et en même temps à éveiller, à rendre constamment actif chez les producteurs le mobile de l'émulation, paraissent ne pouvoir être qu'avantageuses, au point de vue strictement économique. Toutefois, je pense qu'il y a lieu de faire ici une distinction entre l'effet instructif et l'effet stimulant des exhibitions et des concours, et que, si l'on ne peut guère douter que leur effet instructif soit avantageux, le doute est très-permis à l'égard de leur effet stimulant.

Digitized by Google

Les producteurs sont poussés, par le mobile régulier, permanent et uniforme de l'intérêt personnel, à fournir les meilleurs produits possibles aux plus bas prix possibles, c'est-à-dire à satisfaire de tous points les consommateurs, dont ils se disputent les uns aux autres la demande. En effet, sous l'action de ce stimulant normal, la fortune de chaque producteur dépend de l'étendue de ses affaires, l'étendue de ses affaires dépend de l'opinion que les consommateurs se forment de ses produits, et cette opinion dépend à son tour de la qualité réelle de ces produits, telle qu'elle est constatée chaque jour par l'expérience des consommateurs. Or, il est à craindre que l'action incidente et irrégulière d'un mobile différent ne tende à neutraliser en partie l'action de celui-là.

Pour briller dans une exposition ou dans un concours, pour y obtenir une place honorable, il faut surtout frapper les sens et l'imagination du public par des formes nouvelles, par des dimensions ou des couleurs exceptionnelles, par des tours de force accomplis, des difficultés vaincues, des énigmes résolues. Le public regardant apprécie les choses à un tout autre point de vue que le public consommant, quoiqu'il se compose généralement des mêmes personnes; car les distinctions qu'il accorde et les réputations qu'il crée, en qualité de public regardant, l'induisent lui-même en erreur et lui font oublier ses intérêts de public consommant. Pour se procurer la vogue et conquérir le marché, il suffit à un producteur d'exhiber à de longs intervalles quelques chefs-d'œuvre, à la production desquels il consacre tous ses soins, et qui souvent ne répondent à aucun des besoins réels du public qui les admire. Le producteur exploite ensuite la réputation ainsi acquise en prélevant des profits usuraires sur les produits qu'il livre à la consommation. Ne faut-il pas qu'il se dédommage des avances qu'il a faites et des peines qu'il a prises pour accomplir son chef-d'œuvre ?

Les lois économiques résultent d'un enchaînement de causes et d'effets, dans lequel il est toujours dangereux de

Digitized by Google

faire intervenir l'action d'une force étrangère, d'un mobile dont ces lois sont indépendantes. La satisfaction des besoins sociaux repose sur l'intérêt des producteurs. En faisant intervenir dans ce mécanisme un mobile étranger, la vanité des producteurs, on trouble l'action régulière du mobile normal et l'on s'expose à en altérer les résultats.

D'un autre côté, il faut bien reconnaître que l'effet instructif des exhibitions et des concours est intimement lié à leur effet stimulant, de sorte qu'il n'est guère possible d'obtenir le premier sans subir en même temps le second. Une longue expérience pourra seule nous apprendre jusqu'à quel point le bien qu'on peut espérer de l'un de ces effets compense le mal qu'on peut redouter de l'autre.

Digitized by Google

CHAPITRE IV.

INSTITUTIONS TENDANT A PROVOQUER ET A FACILITER L'ÉPARGNE.

Tout ce qui tend à rendre plus rapide l'accumulation du capital favorise aussi directement que possible l'accroissement de la richesse, et en particulier le développement de la production, car une population de travailleurs, quelque nombreuse, active et habile qu'elle puisse être, ne produit jamais qu'en proportion du capital dont elle dispose. Cette tendance existe plus ou moins dans plusieurs lois économiques, tant anciennes que modernes; mais elle caractérise surtout deux institutions que notre époque a vues naître : les assurances et les caisses d'épargne. Ici, la tendance dont il s'agit est directe, le but est notoirement relatif à l'épargne, tandis que les autres moyens auxquels je fais allusion se rapportent plutôt à la distribution de la richesse. Quelques-uns de ceux-ci, d'ailleurs, tels que les lois somptuaires, sont tellement abandonnés en pratique et tellement contraires à l'esprit général qui prévaut de plus en plus dans la législation économique des nations civilisées, qu'il serait superflu d'y appliquer les principes de la science.

SECTION I.

Des assurances.

La richesse est exposée à divers genres de consommations destructives accidentelles, qui peuvent anéantir tout d'un coup, en totalité ou en grande partie, le capital d'une entreprise industrielle. La guerre, l'incendie, les inondations, les

Digitized by Google

épizooties, la grêle, les naufrages sur mer menacent constamment les divers produits des industries extractives et des industries de fabrication, soit entre les mains des producteurs, soit dans la circulation qui les fait parvenir aux mains des consommateurs.

Quand un de ces accidents est arrivé, quand une destruction de richesse est accomplie, la réparation du dommage qui en résulte pour la société ne saurait avoir lieu qu'au moyen d'un surcroît d'épargne ; mais les individus dont la fortune a été immédiatement atteinte par ce dommage sont seuls directement intéressés à employer ce moyen, tandis que leurs revenus, considérablement diminués, peut-être réduits à rien par le sinistre, les rendent le plus souvent incapables d'aucune épargne. Il est donc certain que, dans la plupart des cas, le surcroît d'épargne qui serait nécessaire pour réparer le dommage ne se réalisera point et que les sinistres auront généralement pour effet de ralentir l'accroissement total de la richesse.

Pour qu'il en fût autrement, le problème à résoudre était de provoquer l'épargne réparative avant le sinistre et d'y intéresser d'autres individus que les victimes immédiates. Or, ce problème a été entièrement résolu par l'institution des assurances, en vertu de laquelle un grand nombre d'individus, tous menacés dans leur fortune par un même genre de sinistres, sont rendus solidairement responsables du dommage que l'un quelconque d'entre eux en éprouvera et appelés à faire d'avance l'épargne réparatrice qui devra y être appliquée.

Dans les assurances par entreprise, la prime, c'est-à-dire l'épargne, est même livrée à l'assureur avant que le sinistre éventuel qu'elle devra réparer ait eu lieu. Alors elle est fixée d'après un calcul de moyenne, fondé sur l'expérience antérieure, et que des désastres d'une gravité exceptionnelle peuvent quelquefois démentir. C'est ce qui rend cette forme impraticable à l'égard des causes de destruction, telles que les inondations, la guerre, les épizooties contagieuses, qui se

Digitized by Google

réalisent rarement, et qui occasionnent chaque fois une masse énorme et presque incalculable de dommages.

Dans les assurances mutuelles, soit volontaires, soit forcées, la prime librement consentie, ou imposée par l'Etat, est fixée d'après l'évaluation des dommages réels que les sinistres d'une année ont occasionnés parmi les individus qui en sont solidairement responsables ; mais l'épargne n'en est pas moins sollicitée, chez tous ceux-ci, par la perspective certaine d'un payement périodique, dont l'expérience fournit d'ailleurs bientôt une évaluation approximative.

L'assurance, quelle qu'en soit la forme, est surtout applicable aux dommages provenant de causes, telles que la grêle, sur lesquelles la volonté de l'homme n'a aucune influence. Les assurances contre l'incendie présentent déjà un danger, celui de rendre moins générales et moins constantes, chez la plupart des assurés, les mesures de sûreté et les habitudes de prudence qui tendraient à diminuer la fréquence et la gravité des sinistres. S'il s'agissait d'une cause encore plus directement soumise à la volonté de l'assuré, et ne menaçant point, comme l'incendie, sa sûreté personnelle, l'effet moral pourrait s'accroître au point de neutraliser entièrement l'avantage économique, soit parce que l'assurance deviendrait trop onéreuse pour être recherchée, soit parce que la prime, trop forte pour les revenus des assurés, serait prise sur les épargnes ordinaires, au lieu de donner lieu à un surcroît d'économie, et que l'institution aboutirait ainsi à faire détruire plus de capital qu'elle n'en conserverait.

Ce danger a rendu et rendra toujours impraticable l'idée, quelquefois mise en avant, d'étendre la garantie des assurances à tous les dommages éventuels qui peuvent atteindre la richesse entre les mains des producteurs, par exemple, à ceux qui proviendraient de crises monétaires ou financières, de faillites individuelles, de larcins et d'autres attentats contre la propriété, de maladies auxquelles sont sujettes certaines espèces d'animaux et de végétaux utiles. Dans tous ces cas,

Digitized by Google

l'institution agirait comme une prime donnée à la négligence ou à la fraude et causerait, en définitive, à la société, plus de dommage qu'elle n'en réparerait.

Il a été proposé aussi de rendre obligatoires toutes les assurances reconnues praticables, en chargeant l'Etat d'y pourvoir, et cette idée se trouve déjà partiellement appliquée dans quelques Etats, où l'assurance mutuelle contre l'incendie a été organisée par une loi, au moins à l'égard des propriétés immobilières.

Mais l'intervention de l'Etat est inutile à l'égard d'une institution parfaitement connue, qui, grâce à l'activité privée et sous la seule impulsion des intérêts individuels, s'est déjà fait une large place dans la pratique. Or, quand l'intervention de l'Etat est inutile, elle devient aussi toujours plus ou moins dangereuse, ne fût-ce qu'en généralisant ce que l'activité privée n'aurait pas généralisé.

La vie sociale est tellement variée et les manifestations diverses en sont tellement complexes, qu'il y a peu de besoins de la société qui soient réellement généraux, uniformes et continus. Mais, lorsqu'un besoin social se révèle assez nettement pour que la satisfaction en soit assurée par les intérêts individuels qu'il mettra en jeu, on peut aussi être certain que ces intérêts y pourvoiront dans la mesure exacte du besoin lui-même, pourvu que cette mesure n'excède pas les forces dont ils pourront disposer ; tandis que, si l'Etat entreprend d'y pourvoir par une institution générale et uniforme, il s'expose à dépasser la mesure du besoin et à créer des intérêts individuels parasites, qui seront plus ou moins contraires à l'intérêt général et ne pourront être satisfaits qu'à ses dépens. Le besoin sera supposé général, quoiqu'il soit seulement partiel ; égal, quoiqu'il soit inégal ; continu, quoiqu'il soit temporaire ou intermittent ; et, partout où la satisfaction sera ainsi superflue et inopportune, elle mettra en jeu des mobiles dont l'action anti-économique sera contraire au but que l'Etat s'est proposé et neutralisera en tout ou en partie les résultats avantageux de son institution.

Digitized by Google

Le besoin d'assurances contre l'incendie paraît sans contredit être un de ceux auxquels une institution générale et uniforme peut le mieux être appliquée, et cependant quelle diversité dans la mesure de satisfaction que réclame ce besoin, suivant les temps et suivant les lieux ! La forme des constructions, les matériaux dont elles sont composées, les usages auxquels elles sont consacrées, leur isolement ou leur agglomération, les mœurs et le genre de vie de leurs habitants, voilà autant de circonstances qui font varier cette mesure en faisant varier la chance des sinistres. Une institution générale, une loi pourra-t-elle s'accommoder à toutes ces nuances, et, si elle n'en tient pas un compte suffisamment exact, son effet ne sera-t-il pas d'imposer à une partie des assurés un sacrifice bien supérieur à l'avantage qu'ils en retireront, tandis que d'autres seront intéressés à la réalisation même du sinistre dont ils sont censés avoir voulu se garantir?

Sous le régime des assurances privées et librement consenties, rien de pareil n'est à craindre, puisque les entreprises ne se forment que sous l'impulsion immédiate des intérêts qui les réclament et ne peuvent durer et prospérer qu'autant qu'elles y pourvoient aussi complétement que possible.

Les seuls cas dans lesquels l'intervention de l'Etat puisse être réellement désirable sont ceux où la réserve que j'ai faite se réalise, c'est-à-dire où la satisfaction du besoin auquel répondrait l'assurance excède les forces qu'une institution privée peut avoir à sa disposition ; notamment les cas de guerre et d'inondation, où le dommage est à la fois immense, imprévu, exceptionnel. Encore est-il permis de révoquer en doute, dans les cas dont il s'agit, l'avantage économique d'une garantie officielle.

Pour de tels accidents, qui n'arrivent qu'après de longs intervalles de sécurité et de paisible développement, il est impossible d'évaluer d'avance, par une moyenne quelconque, les dommages éventuels que la société peut en recevoir. C'est donc après coup, lorsqu'un sinistre de ce genre est accompli,

Digitized by Google

qu'on estime approximativement les pertes qui en sont résultées et qu'on en répartit la somme entre ceux qui n'en ont pas été directement atteints. Par cela même, il ne peut pas être ici question d'une épargne faite d'avance, en vue de l'éventualité réalisée. La contribution imposée à chacun des contribuants sera prise par lui sur ses épargnes ordinaires, et dès lors le dommage, au lieu d'être réparé, sera simplement converti en une diminution équivalente du capital disponible de la société. Il sera réparé pour les victimes ; il ne le sera pas pour l'ensemble de la nation, pour le pays entier qui en a souffert.

Ce serait, au contraire, si l'Etat s'abstenait d'intervenir, qu'on pourrait espérer une épargne spéciale de la part des victimes directes du sinistre, qui ne devraient alors compter que sur leurs propres efforts pour se relever de leur détresse et pour échapper à une ruine totale. En les indemnisant, l'Etat les dispense de tout déploiement extraordinaire d'énergie et d'activité; il neutralise les seuls mobiles qui eussent pu, dans de telles circonstances, produire un surcroît d'épargnes et amener ainsi la réparation réelle d'une partie au moins du dommage occasionné par le sinistre.

Plus on étudie le jeu régulier de l'organisme économique, plus on reconnaît que la libre action des intérêts individuels y fournit aux intérêts généraux les meilleures garanties possibles, plus on se persuade que la seule mission économique du gouvernement est de garantir à tous les intérêts individuels légitimes la plus grande liberté possible, à tous les droits acquis la plus complète sécurité.

SECTION II.

Caisses d'épargne.

Toute épargne est un sacrifice de jouissances présentes, en vue de jouissances à venir. Celui qui économise une partie de son revenu se refuse les dépenses qu'il aurait pu faire avec

Digitized by Google

la somme épargnée; mais il se les refuse afin de conserver, pour un jour à venir, la disposition de cette somme, et surtout, lorsque cela est possible, afin d'en former un capital dont le profit ou l'intérêt accroîtra immédiatement son revenu. Or, ce double résultat est difficile à obtenir pour ceux qui ne jouissent que de très-modiques revenus, et qui ne peuvent par conséquent faire que de très-petites épargnes; car les sommes qu'ils économisent ne peuvent, à cause de leur exiguïté, être immédiatement rendues profitables, et, comme elles doivent rester entre leurs mains pour s'y accumuler peu à peu, la tentation de les appliquer à des besoins sans cesse renaissants finit le plus souvent par l'emporter sur les intérêts d'un avenir, qui est trop éloigné d'eux pour agir fortement sur leur volonté.

L'institution des caisses d'épargne lève complétement cette difficulté, en rendant possible le placement des plus minimes économies, puisqu'elle fournit, d'un côté, le moyen d'en tirer un accroissement immédiat de revenu, et qu'elle les soustrait, d'un autre côté, à la première impulsion des tentations, le plus souvent passagères, que fait naître le besoin.

Les caisses d'épargne, tout en provoquant la formation d'un surcroît d'épargnes et en favorisant ainsi l'accumulation du capital et l'accroissement de la richesse publique, ont encore un autre effet qui les rend, au point de vue économique, doublement recommandables, celui de développer, chez la classe la moins fortunée de la société, la vertu qui lui est le plus nécessaire, la prévoyance, et de contribuer par là puissamment à rendre meilleure la condition de cette classe, à lui ouvrir des perspectives de bien-être et d'indépendance que la marche du développement industriel semblait rendre pour elle de plus en plus chimériques. C'est une des rares institutions humaines qui ne peuvent produire que du bien. Celle-ci en produit peu ou beaucoup, suivant l'organisation qu'elle reçoit et la manière dont elle fonctionne; mais celui

Digitized by Google

qu'elle produit n'est jamais mélangé de mal, si ce n'est par suite de graves imperfections, que des motifs de fiscalité ou de politique, parfaitement étrangers au but de l'institution, y font introduire, et qu'il ne serait ni juste ni rationnel d'imputer à l'institution elle-même.

Parmi les questions que soulèvent l'organisation et l'administration des caisses d'épargne, les seules qui présentent un intérêt vraiment économique sont celles qui se rapportent au mode de réception, au remboursement et au placement des dépôts. Je les traiterai successivement dans cet ordre

§ 1. — *Réception des dépôts.*

Le but des caisses d'épargne, étant de provoquer et de faciliter les petites épargnes, sera d'autant mieux atteint que le dépôt des sommes épargnées sera plus facile à exécuter. Il ne faut pas que le travailleur pauvre, qui s'impose déjà un effort d'abstinence en économisant une partie de son salaire, ait encore des obstacles à vaincre, par conséquent un autre effort à s'imposer, pour accomplir sa résolution; car tout obstacle de ce genre lui fournira un motif ou un prétexte pour garder son épargne entre ses mains, et pour la dépenser lorsqu'un besoin réel ou factice lui en fera naître la tentation.

Les obstacles dont il s'agit peuvent provenir soit de conditions ou de formalités exigées pour la réception des dépôts, soit de l'éloignement des bureaux de recette. Ceux de la première sorte sont écartés si l'on borne les formalités à une inscription sur le livret du déposant, si l'on admet le dépôt des sommes les plus minimes et si les dépôts sont reçus à toute heure du jour. Toute condition ou formalité qui gênerait la liberté du déposant sur l'un de ces trois points agirait contrairement au but de l'institution et pourrait lui devenir fatale. Cependant il n'est pas sans exemple que la pratique

Digitized by Google

soit plus ou moins défectueuse à cet égard. Quelquefois les jours d'ouverture des bureaux sont si peu nombreux, que les déposants perdent les heures les plus précieuses de la journée à faire antichambre en attendant leur tour. Ailleurs, les bureaux ne sont annoncés au public par aucune affiche, aucun écriteau qui invite les déposants à y entrer et qui en indique même l'existence.

Quant à l'obstacle qui résulterait de l'éloignement des bureaux de recette, il peut aisément être levé par une distribution convenable de ces bureaux. J'emprunterai ici, à un remarquable travail de M. Alphonse de Candolle sur les caisses d'épargne de la Suisse, quelques réflexions et quelques faits, qui font très-bien ressortir l'importance de la question, et qui indiquent le meilleur moyen de la résoudre.

« Les caisses d'épargne prennent naissance dans les villes, mais on ne tarde pas à s'apercevoir que leur succès dépend beaucoup de la manière dont elles se mettent à la portée de tous les habitants, soit de quartiers différents, soit de communes adjacentes, soit même de localités éloignées.

« Dans les grandes villes on a imaginé les *succursales*. Edimbourg en a donné le premier exemple. Ce sont des bureaux de recette situés dans des quartiers différents, ouverts à de certaines heures particulières, et où les employés de l'administration se transportent avec leurs livres et leurs papiers pour donner quittance des sommes déposées.

« En Suisse, nous avons dans quelques cantons un système beaucoup plus simple, au moyen duquel les bienfaits de l'économie peuvent être portés jusque dans les moindres villages. Neufchâtel en a donné l'exemple, à une époque où l'Europe ne s'occupait guère d'institutions utiles, en 1812. Dans cette année, une société composée de douze citoyens fondait une caisse d'épargne, que j'appellerai volontiers un modèle. L'administration siége à Neufchâtel; mais, dans chacune des quarante communes du canton, une personne notable est chargée de recevoir les sommes, d'en donner quittance et de

Digitized by Google

les faire parvenir à la caisse centrale. Cette organisation fonctionne depuis vingt-cinq ans parfaitement bien.

« Un tel système est évidemment préférable à la multiplicité des caisses d'épargne, qu'on observe en Argovie, dans le canton de Berne et ailleurs. En effet, les travaux difficiles du placement des fonds et de la comptabilité se trouvent ainsi concentrés dans une seule ville, probablement dans celle qui offre le plus de ressources, le plus de négociants habiles, au lieu de fatiguer les notables de plusieurs petites communes. Les placements se font moins bien, lorsque les gérants ne peuvent choisir que dans un petit cercle. D'ailleurs, il y a plus d'économie de gestion dans une caisse avec plusieurs branches, que dans plusieurs caisses différentes. Il s'établit aussi plus d'uniformité dans le pays et une marche plus égale de toutes les localités dans l'esprit de prévoyance. »

M. de Candolle mentionne ensuite deux essais temporaires de ce système, qui ont été faits dans deux communes rurales situées à quelque distance de Genève, et dont les résultats font assez voir tout ce qu'on peut attendre de l'application générale d'un tel régime. Grâce à la facilité qui était ainsi accordée aux habitants de ces deux communes, le nombre des déposants y avait immédiatement triplé.

On le voit, la solution du problème consiste à diviser la recette, tout en concentrant l'administration sur un seul point, parce que la recette gagne autant à être localisée, que l'administration à être centralisée.

Reste, en pratique, le choix des receveurs, choix sur lequel tout ce qu'on peut dire, en principe général, c'est que le but de leur nomination serait manqué, si leur probité n'était pas notoire et n'inspirait pas une confiance absolue.

§ 2. — *Remboursement des dépôts.*

Pour que l'institution atteigne son but, il est essentiel que le remboursement de chaque somme déposée soit exigible, avec

Digitized by Google

les intérêts stipulés, à partir d'une époque aussi rapprochée que possible de celle du dépôt, et que ce droit, mis à l'abri de toute espèce de doute et de contestation, puisse être exercé en tout temps par une simple demande, sans autre formalité que la présentation du livret et la quittance du déposant. Tout ce qui tendrait à rendre douteux ou difficile le remboursement des dépôts tendrait à écarter les dépôts eux-mêmes. En pareil cas, refuser de rendre, c'est refuser de recevoir, et repousser les demandes, c'est repousser les offres; car les déposants sont des prêteurs, et chez tout homme la disposition à prêter croît et décroît en raison directe de la sûreté et de la facilité du recouvrement.

Toutefois, il n'est point nécessaire, il ne convient même pas que le remboursement soit mis à la portée des déposants de la même manière que la recette. Une dépense, quelque urgente qu'elle paraisse, peut toujours être retardée de quelques heures, quand le recouvrement de la somme qui doit y pourvoir est d'ailleurs prochain, facile, assuré, et ce retard aura souvent pour effet de faciliter le triomphe de la réflexion sur un désir momentané, dont la satisfaction annulerait en un instant le résultat d'économies antérieures péniblement et lentement accumulées.

§ 3. — *Placement des dépôts.*

Les sommes confiées à une caisse d'épargne ne peuvent rapporter un intérêt aux déposants que si cette caisse les emploie elle-même profitablement, c'est-à-dire si elle les place de manière à en retirer un revenu, qui suffise non-seulement à payer les intérêts promis, mais aussi à subvenir aux frais de son administration et à former un fonds de réserve en vue des pertes éventuelles dont aucun déploiement d'activité et de vigilance ne saurait la préserver complétement.

Au point de vue strictement économique, les meilleurs placements pour les caisses d'épargne sont ceux dans lesquels

Digitized by Google

le recouvrement des fonds placés sera en même temps le mieux assuré et le plus facile. Ces deux conditions, recouvrement certain, réalisation facile, une fois obtenues, il importerait peu à l'accroissement de la richesse que les fonds des caisses d'épargne fussent convertis en créances sur l'Etat ou prêtés à des particuliers. Mais ce qui rend le choix difficile en pratique, c'est qu'aucun genre de placement ne présente à la fois au plus haut degré les deux caractères désirables. La question se généralise alors nécessairement et doit être posée en ces termes : Quel est le système de placement qui permet le mieux à l'institution de remplir son but économique, ou, en d'autres termes, qui garantit le mieux, pour le présent et pour l'avenir, le succès, le développement, l'extension, la prospérité générale des caisses d'épargne ? C'est à ce point de vue général que s'est placé l'auteur du travail que j'ai mentionné plus haut, et il arrive à des conclusions si justes et si logiquement déduites, que je crois devoir reproduire textuellement cette démonstration, dont il m'aurait fallu dans tous les cas lui attribuer l'honneur et lui emprunter la substance.

« L'Europe, dit M. de Candolle, est partagée à cet égard entre deux systèmes que j'appellerai, pour simplifier, le système suisse et le système anglais.

« Dans le système suisse, employé à Berne avant qu'il existât aucune caisse d'épargne en Angleterre, les fonds confiés par les prêteurs sont placés principalement par hypothèques, accessoirement en effets sur chaque place. Les cantons suisses, n'ayant point de dettes pour la plupart, ont été conduits presque nécessairement à ce système. Presque partout, en Suisse, les placements par hypothèques sont prescrits dans les règlements constitutifs; l'emploi par billets sur la place est permis dans de certaines limites et avec des conditions sévères; les placements dans une dette publique nationale, qui n'existe pas, sont impossibles, et ceux en fonds étrangers sont interdits, soit par les règlements constitutifs, soit par la sagesse des administrateurs. Ce système est suivi

Digitized by Google

en Toscane, dans plusieurs villes de l'Allemagne et ailleurs peut-être.

« Le système anglais, imité en France, consiste à faire passer les fonds des caisses d'épargne, sous une forme ou sous une autre, dans les mains du gouvernement, qui en devient responsable, et qui se constitue, de fait, administrateur des caisses d'épargne. Tantôt il crée un emprunt spécial à des conditions favorables aux preneurs, c'est-à-dire défavorables à lui-même ; tantôt il fait acheter des fonds publics de sa propre dette, au moyen d'une administration quelconque intermédiaire (banque, caisse des consignations). La forme varie ; mais, dans le fond, l'Etat devient débiteur de tous ceux qui placent dans les caisses d'épargne.

« Ce dernier système donne une impulsion plus rapide aux caisses d'épargne ; il simplifie tellement leur administration, que partout il devient aisé d'en établir ; il imprime, dans un vaste royaume, l'uniformité la plus complète dans leur organisation, dans l'intérêt payé, dans les conditions de versement et de remboursement, etc. Il rend peut-être les créanciers plus intéressés au bien de l'Etat. D'un autre côté, il offre de grands inconvénients, et quelques-uns des avantages dont on parle me paraissent plutôt des illusions ou des défauts. Voici un aperçu propre à faire réfléchir.

1° L'Etat se trouve exposé, dans ce système, à devoir payer promptement une somme considérable, ou à voir le cours de la rente baisser par des ventes nombreuses, dans un moment de crise, de guerre, de révolution, c'est-à-dire lorsqu'il aurait plutôt besoin d'emprunter et de soutenir le crédit public. Si, à l'époque où les alliés entraient à Paris, les caisses d'épargne avaient existé en France, les créanciers auraient, sans doute, été plus alarmés que par un simple changement dans la loi ; ils auraient couru aux bureaux, et, dans ce moment de désorganisation, je doute qu'il eût été possible de les satisfaire. Lorsque les caisses d'épargne seront aussi populaires en France qu'elles le sont en Suisse, il y aura des dépôts pour

Digitized by Google

plus d'un milliard. Comment sera-t-il possible, dans un moment donné, de rembourser quelques centaines de millions, ou de jeter sur le marché un tiers de la dette publique?

2° L'Etat, qui représente la réunion de tous les habitants d'un pays, emprunte à des conditions défavorables et à un taux plus élevé que par un emprunt ordinaire. Les charges publiques en sont augmentées d'autant. Ce qu'on donne sous une forme se reprend sous celle d'impôt.

3° Les inquiétudes politiques, les bruits que les ennemis du gouvernement font circuler, arrêtent quelquefois les habitudes d'économie. Nous l'avons vu en France, à l'occasion d'une loi qui améliorait le système des caisses d'épargne. Le mal a été momentané, mais il a existé : c'est un avertissement.

4° Les caisses d'épargne sont destinées à recevoir une bonne partie de la fortune mobilière des classes inférieures. Comment l'Etat pourra-t-il, lorsque cela sera convenable, modifier les conditions de remboursement, et surtout le taux de l'intérêt, au détriment d'une partie de la nation aussi nombreuse et aussi intéressante? Le gouvernement français a reculé quinze ans devant le principe de la réduction de l'intérêt des rentes 5 pour 100, dont les porteurs sont moins nombreux et plus riches que les créanciers des caisses d'épargne. Que ferait-il en présence de ceux-ci, lorsqu'ils seraient au nombre de 2 millions, et que leurs économies auraient acquis graduellement toute la dette consolidée du royaume? L'hypothèse n'est pas gratuite. Le fait se réalisera une fois, il faut l'espérer, car la Suisse tout entière présente un déposant sur trente-six habitants, ce qui, pour la population de la France, donnerait près d'un million de créanciers, et nos cantons sont loin d'avoir atteint le nombre de déposants qu'ils auront un jour. A raison d'un créancier aux caisses d'épargne sur huit habitants, proportion qui existait dans les cantons de Bâle et de Genève à la fin de 1835, il y aurait, en France, 4,125,000 créanciers. En supposant que la valeur moyenne des dépôts restât ce qu'elle était en France en 1835, savoir,

Digitized by Google

511 francs et une fraction, les sommes déposées s'élèveraient alors à 2,108,000,000. Dans cet état de choses, qui peut cependant se réaliser, et dont on se rapproche chaque jour, la dette publique aurait donc passé pour les deux tiers dans les mains de la classe la moins riche des capitalistes français, d'une classe que les inquiétudes mal fondées atteignent aisément, et qu'il faudrait respecter à tout prix, même dans des prétentions peu raisonnables. Et cette somme énorme serait exigible à chaque instant !... On voit que le système anglais ne pourra plus subsister lorsque les caisses d'épargne auront acquis en France le développement qu'elles doivent avoir.

5° L'uniformité de conditions imprimée par ce système à toutes les caisses d'épargne d'un grand pays est-il un avantage ? Oui, sous quelques rapports ; non, sous d'autres. L'égalité du taux de l'intérêt, dans un pays comme la France, est une cause de retard pour les caisses d'épargne. Dans tel département, un intérêt de 4 pour 100 sera supérieur à celui que donne un bon placement hypothécaire, agricole ou commercial. Alors, les fonds qui devraient alimenter l'agriculture, l'industrie et le commerce iront aux caisses d'épargne, c'est-à-dire seront placés à Paris dans les fonds publics. Ailleurs, l'intérêt se trouvera naturellement plus élevé, et alors on négligera l'institution des caisses d'épargne. Dans le système suisse, au contraire, l'intérêt est proportionné nécessairement au taux ordinaire des placements solides dans chaque localité. L'uniformité rend les paniques beaucoup plus graves. L'inquiétude atteint à la fois toutes les caisses d'épargne du pays, puisque toutes ont leurs fonds placés de la même manière.

6° La stabilité qu'on croit donner au gouvernement en le rendant débiteur des déposants est-elle réelle ? J'en doute un peu, car dans un moment de crise l'inquiétude fait retirer les fonds déposés aux caisses d'épargne, les remboursements peuvent devenir difficiles, et une querelle sérieuse peut s'élever alors entre les créanciers et l'Etat. Le fait est

Digitized by Google

que les personnes économes sont ordinairement tranquilles et peu disposées aux désordres politiques. Partout les petits capitalistes sont la partie de la population la plus attachée à l'ordre ; mais c'est la qualité de capitalistes ayant quelque chose à perdre, ayant un bien périssable, qui leur donne l'esprit de conservation, ce n'est pas la qualité de créancier de l'Etat, surtout s'ils peuvent obtenir leur remboursement d'un jour à l'autre. Ayez dans un pays beaucoup de marchands, beaucoup de capitalistes, dont la fortune mobilière soit compromise au moindre désordre, et vous aurez une cause de stabilité plus grande que celle qui se fonde même sur la propriété foncière. Un petit propriétaire rural ne craint pas la confiscation des terres ; il sait bien que le soleil mûrira ses fruits, indépendamment de tous les désordres politiques ; s'il est prudent, il attendra paisiblement que l'orage passe, et il laissera le peuple des grandes villes établir les gouvernements ou les renverser. La garantie qu'il offre à l'ordre public est toute négative : il n'aime pas le désordre. Le déposant aux caisses d'épargne, quand il croit le gouvernement menacé, commence par retirer son dépôt. Le boutiquier, le marchand, le fabricant, le spéculateur, le capitaliste en un mot, lorsqu'il craint une révolution sérieuse, voit la faillite heurter à sa porte; il n'a qu'une ressource pour l'éviter, c'est de se jeter au travers de l'émeute pour la repousser ou pour la contenir. A Londres, il se fait constable ; à Paris, il se fait soldat et se bat s'il le faut. Voilà où se trouve la garantie réelle de l'ordre public. En Angleterre, en Hollande, dans les villes riches de la Suisse, d'Allemagne et d'Italie, où la majorité des habitants n'est pas propriétaire, les révolutions radicales, subversives, sont bien rares ; on le doit aux capitalistes ou négociants de toute espèce, plutôt qu'aux créanciers des caisses d'épargne en particulier.

« Tels sont les inconvénients graves du système anglais ; le système suisse en a aussi quelques-uns. Il retarde le développement des caisses d'épargne, parce qu'il faut pour ad-

Digitized by Google

ministrer bien plus d'hommes et des hommes plus habiles. Ce système exige des taux d'intérêt peu élevés, qui attirent moins aux caisses d'épargne. Mais d'un autre côté, que d'avantages !

« Les caisses d'épargne, étant indépendantes du gouvernement, traversent les épreuves politiques les plus graves, sans en être atteintes, sans que les débiteurs aient même conçu de l'inquiétude. Les trésors du gouvernement bernois ont été pillés en 1798 ; les fonds des corporations, des villes, ont été saisis arbitrairement pendant la révolution helvétique, cause et effet de l'occupation du pays par les Français ; dernièrement encore des gouvernements cantonaux de la Suisse ont été renversés d'une manière plus ou moins illégale. An milieu de tout cela, la caisse d'épargne fondée à Berne en 1787 et beaucoup d'autres en Suisse ont continué leurs utiles opérations. Plus les gouvernements étaient compromis, plus les particuliers trouvaient dans les caisses d'épargne une ressource assurée contre les vicissitudes politiques. Il aurait fallu, pour les atteindre, qu'une révolution annulât les créances hypothécaires et chirographaires, ce qui n'est encore jamais arrivé. Quelques pertes, provenant de la difficulté de recouvrer les créances dans des temps malheureux, ont été couvertes par les fonds de réserve, préparés dans les époques précédentes. En 1831 et 1832, la Suisse, menacée par les événements généraux de l'Europe, était déchirée intérieurement ; personne n'eut l'idée que les caisses d'épargne fussent compromises. Les gouvernements cantonaux furent heureux alors de n'avoir ni administré, ni garanti ces institutions, comme ils l'auraient fait s'ils avaient imité le système anglais. Voilà pour le passé ce que l'expérience nous a appris.

« L'avenir est plus brillant encore en faveur du système suisse. Les sommes déposées pourront augmenter indéfiniment, et jamais les caisses d'épargne ne seront obligées de reculer devant leur mandat. A mesure que les sommes s'accroissent,

Digitized by Google

le commerce et l'industrie se développent par les mêmes causes, et on trouve, dans le ressort même de la caisse d'épargne, plus de bons placements hypothécaires ou autres. Rien n'empêchera de placer semblablement des millions, là où les caisses d'épargne sont loin de placer maintenant des sommes aussi fortes. Le système adopté continuera, tandis que le système anglais doit être modifié nécessairement dans un pays, lorsque les fonds déposés s'accumulent, ou que le crédit public vient exiger un changement. La transition à un autre système est difficile, mais nécessaire.

« Ajoutez que les caisses d'épargne suisses deviennent comme autant de banques d'escompte répandues sur tout le territoire, même dans des villes fort petites. Elles ont les avantages principaux des banques, et elles n'en ont pas les dangers, parce que leur constitution même défend aux administrateurs de s'aventurer et de compromettre leur crédit. L'intérêt qu'elles allouent est nécessairement celui des placements les plus solides dans chaque localité, ni plus, ni moins, ce qui est un grand avantage. Le taux peut en être modifié par des motifs quelconques, sans que la réduction ou la hausse aient le moindre retentissement hors de la ville où siége l'administration. Point de lutte possible entre des masses intéressées et une administration comparativement trop faible. Les malheurs, les fautes les plus graves dans l'administration d'une caisse sont à peine connus dans la ville voisine, et y répandent peu d'inquiétude. Les déposants, qui connaissent les administrateurs, et qui savent à peu près comment on administre les fonds, se trouvent bien disposés en faveur de la caisse d'épargne de leur propre ville. Si les fonds étaient versés dans une capitale pour être employés par d'autres personnes, ils n'auraient plus la même confiance.

« Dans le système suisse, ajoute plus loin M. de Candolle avec beaucoup de raison, de bonnes lois sur le régime hypothécaire et sur les matières commerciales sont essentielles,

Digitized by Google

pour que les caisses d'épargne puissent prospérer. Leur développement a été entravé dans les cantons de Vaud, de Neufchâtel, et dans plusieurs autres, par l'absence de sécurité complète et de rapidité dans le recouvrement des sommes dues, ou par des lois commerciales plus ou moins exceptionnelles. »

L'effet des caisses d'épargne, considérées uniquement comme moyens d'accélérer l'accumulation du capital, se mesure exactement par le chiffre total auquel s'élèvent les dépôts annuels dans chaque localité, et sur ce point la statistique des caisses d'épargne fournit des données satisfaisantes, car elle constate que ces institutions, dans tous les lieux où il s'en est établi, enlèvent à la consommation de jouissance des sommes toujours croissantes, qui s'ajoutent ainsi chaque année à la masse des capitaux disponibles. Cette statistique fournit aussi, relativement à la qualité et au nombre des déposants, des données importantes, dont je me réserve de parler plus tard, parce qu'elles se rapportent à l'effet supposé des caisses d'épargne sur la distribution de la richesse et sur la condition des travailleurs salariés.

Digitized by Google

LIVRE II

LOIS ET INSTITUTIONS ÉCONOMIQUES AGISSANT DIRECTEMENT SUR LA CIRCULATION DE LA RICHESSE.

Les institutions diverses dont il sera question dans ce livre peuvent se grouper sous cinq chefs, qui seront la matière d'autant de chapitres, savoir: le système protecteur, le système pourvoyeur, la législation monétaire, les institutions de crédit et la police générale du commerce.

CHAPITRE I.

SYSTÈME PROTECTEUR.

A une époque où la sécurité générale était partout insuffisamment garantie et où les industries de fabrication, embarrassées dans les liens des corporations de métiers, ne pouvaient marcher que timidement et avec répugnance dans la voie du progrès, il arriva que des gouvernements, qui avaient compris l'avantage fiscal qu'il pourraient retirer d'industries florissantes, favorisèrent le développement de certaines entreprises industrielles, provoquèrent même dans leur pays l'établissement de nouvelles branches de production, par des

Digitized by Google

subventions, par des monopoles et d'autres priviléges, mais surtout en assurant aux producteurs nationaux la possession exclusive du marché national, et en leur procurant les moyens de lutter avec succès, sur les marchés extérieurs, contre la concurrence des industries étrangères.

Cette protection spéciale et hautement avouée des gouvernements, qui s'étayait aussi le plus souvent de notions erronées universellement répandues sur la nature de la richesse publique, eut naturellement pour premier effet d'inspirer aux producteurs favorisés un degré de sécurité qu'ils n'avaient point connu jusqu'alors. Devenus les objets notoires de la sollicitude gouvernementale, signalés par des lois exceptionnelles comme les pourvoyeurs de la société, comme les promoteurs de la prospérité publique et comme les soutiens de l'Etat, ils se sentirent et durent se croire à l'abri des perturbations et des spoliations auxquelles une administration arbitraire et une justice imparfaite les avaient auparavant exposés.

Les mesures dont il s'agit amenèrent donc un essor partiel et temporaire de quelques branches de la production, et cet essor, contrastant avec la stagnation antérieure et avec la lenteur générale du développement économique, dut être pris pour l'aurore d'une ère de prospérité, pour la preuve d'un accroissement absolu de la richesse sociale, par conséquent pour une démonstration éclatante de l'excellence du système adopté. C'était comme une illumination artificielle, ordonnée et protégée par la police au milieu d'une sombre nuit. L'agglomération des moyens d'éclairage dans le chef-lieu fait croire à une abondanee générale de flambeaux, qui n'existe réellement pas.

L'illusion, grâce aux puissants intérêts privés que la protection officielle met en jeu, s'est perpétuée jusqu'à nos jours, en dépit des lumières que la science économique a jetées sur toutes les questions relatives à la richesse publique, et quoique les progrès de la sécurité générale aient rendu parfaitement superflu ce qu'il pouvait y avoir jadis de réellement salutaire

Digitized by Google

dans les effets de la protection gouvernementale. Aujourd'hui encore, de grands Etats sont régis par une législation commerciale fondée sur le système protecteur et destinée à le réaliser avec toutes ses conséquences. La réfutation complète et par conséquent l'exposition détaillée de ce système sont donc imposées à la science économique militante par une nécessité tout actuelle ; le moment n'est pas venu et ne viendra pas de longtemps, où cette polémique pourra être reléguée dans l'histoire de la science, avec celles dont le système mercantile et le système physiocratique ont successivement fourni la matière.

Le système protecteur repose sur une théorie, c'est-à-dire sur des erreurs de doctrine, d'où il fait découler des conséquences pratiques de deux espèces, ayant pour but, les unes, de garantir les producteurs nationaux contre toute concurrence étrangère sur le marché national, les autres de leur faciliter l'accès des marchés extérieurs. L'examen auquel je vais me livrer se divisera donc en trois parties; car, après avoir étudié en détail les mesures pratiques tendant à l'un, puis à l'autre de ces deux buts, il importera de mettre les erreurs générales du protectionisme en présence des vérités générales qu'enseigne la science économique.

Ceux de mes lecteurs qui ont compris les démonstrations que j'ai données dans la première partie de cet ouvrage, notamment dans le chapitre huitième du second livre, y auront puisé, je pense, au sujet du point de doctrine dont il s'agit, une conviction que les développements dans lesquels je vais entrer ne pourront guère accroître.

Si l'équation du commerce international est une vérité mathématiquement certaine, si le commerce international est d'autant plus avantageux pour nous que nous sommes plus inférieurs à l'étranger dans la production des choses importées et plus supérieurs dans la production des choses exportées, il faut condamner d'emblée, comme absurde et comme nuisible, un système de lois qui aspire à empêcher

Digitized by Google

l'équation de se réaliser et à réduire d'autant plus nos importations, et par cela même nos exportations, qu'elles nous seraient plus avantageuses; comme absurde, car il vise à l'impossible; comme nuisible, car il tend à rendre stérile une des sources de la richesse publique et particulière.

Mais je pense aussi que les hommes les plus convaincus ont souvent besoin qu'on leur fournisse des armes pour combattre l'erreur, et je n'ai pas cru devoir, à l'égard d'une question si généralement et si fréquemment débattue, faire dépendre l'intérêt que pourra présenter cette seconde partie d'une intelligence parfaite des principes exposés dans la première.

SECTION I.

Mesures ayant pour but d'écarter du marché national la concurrence des industries étrangères.

Parmi les mesures pratiques dont se compose le régime protecteur, il en est qui n'atteignent pas même leur but immédiat; il en est d'autres qui ne l'atteignent qu'au préjudice d'intérêts économiques plus généraux.

L'étude que nous allons faire de leur mode d'action et de leurs effets nous prouvera qu'elles tendent toutes à ralentir le progrès de la richesse et qu'elles reposent toutes en détail sur des suppositions erronées ou sur de grossiers sophismes.

Les mesures dont je dois parler en premier lieu, et qui peuvent être comprises sous la dénomination générale de mesures *restrictives*, sont de deux espèces. Tantôt on écarte du marché national la concurrence des industries étrangères en interdisant tout à fait, en prohibant sous des peines plus ou moins sévères l'importation des produits que ces industries pourraient fournir à meilleur marché que l'industrie nationale; tantôt on se borne à grever cette importation d'un droit protecteur, destiné à compenser la différence qui existe-

Digitized by Google

rait entre le prix des produits nationaux et celui des produits similaires de l'étranger.

Ces deux sortes de mesures ont des effets communs et reposent sur des sophismes communs que je vais examiner successivement.

I. Effets des mesures restrictives.

Les effets dont il s'agit peuvent se ranger sous les six chefs suivants : charge imposée à l'Etat, contrebande provoquée, circulation entravée, direction désavantageuse imprimée aux capitaux du pays, production générale rendue moins économique, faculté générale d'épargne diminuée.

§ 1. — *Charge imposée à l'Etat.*

Ce grief ne figure ici que pour mémoire, afin que la théorie soit complète; car tous les Etats civilisés du monde moderne ont adopté un système de droits d'entrée, plus ou moins fiscal en même temps que protecteur, aux produits duquel ils ne renonceraient que bien difficilement, et qui, alors même qu'il cesserait entièrement d'être protecteur pour devenir purement fiscal, n'en exigerait pas moins tout l'appareil administratif et toute la dépense qu'on y applique aujourd'hui.

Mais si l'on suppose un Etat dans lequel, les droits d'entrée n'étant point une source nécessaire ni ordinaire du revenu public, l'appareil douanier serait établi exclusivement en vue de la protection, la dépense de cet appareil devrait sans contredit figurer au passif du système protecteur, parmi les autres dommages qui en résulteraient pour le pays.

En vain objecterait-on que les droits d'entrée, quoique exclusivement protecteurs, produiraient toujours de quoi payer l'appareil. Quand un droit d'entrée devient productif, c'est qu'il n'est qu'imparfaitement protecteur, et plus il rap-

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
Digitized by Google

porte, moins il remplit son but, puisque ce but ne saurait être que d'exclure l'importation des produits prohibés ou tarifés.

§ 2. — *Contrebande provoquée.*

Cet effet, ainsi que le précédent, peut résulter d'un système purement fiscal ; mais il n'en résulte pas nécessairement, tandis qu'il est une conséquence inévitable des mesures du système protecteur.

C'est une vérité reconnue, au moins dans certaines limites, qu'un droit d'entrée rapporte d'autant plus qu'il est plus modéré. Par conséquent un système douanier purement fiscal, tel par exemple que celui de la Suisse, augmente généralement si peu les prix des objets importés, que la différence ne suffit pas à couvrir les risques inséparables de la fraude.

Il en est tout autrement du système protecteur. Les prohibitions et les droits d'entrée excessifs, qu'il est obligé de mettre en œuvre pour atteindre son but, offrent un appât souvent considérable à l'importation clandestine des produits prohibés ou imposés, et cette importation ne tarde pas à devenir, pour la population des frontières, une branche favorite d'industrie, dans laquelle les risques éventuels sont amplement compensés par la moyenne des gains qu'elle procure.

Or la contrebande, si elle neutralise partiellement les effets de la protection, a l'immense inconvénient de mettre ceux qui exercent une telle industrie en hostilité ouverte avec la loi du pays et avec les agents de la loi, de créer ainsi chez une partie de la nation des habitudes d'illégalité et de violence, ennoblies à ses yeux, et souvent aux yeux du public, par certaines vertus sauvages, que tendent à faire naître ou à développer les périls auxquels s'exposent les contrevenants.

§ 3. — *Circulation entravée.*

Encore un inconvénient commun à tous les systèmes

Digitized by Google

douaniers, quel qu'en soit le but, mais bien plus grave dans celui dont le but principal est de protéger l'industrie nationale que dans un système purement ou essentiellement fiscal, par la même raison qui fait que la contrebande est plus certainement et plus fortement provoquée dans le premier que dans le second. Un Etat qui prohibe ou qui soumet à des droits élevés l'importation de produits étrangers dont le prix est très-inférieur à celui des produits similaires de l'industrie nationale doit, pour faire respecter ces prohibitions ou ces restrictions, exercer un contrôle sévère sur tout ce qui, sous une forme ou une enveloppe quelconque, est introduit dans le pays par un moyen de transport quelconque. De là ces perquisitions minutieuses et vexatoires qui se pratiquent, non-seulement sur tous les colis de marchandises, mais sur les coffres et jusque dans les poches de simples voyageurs parfaitement étrangers au commerce.

Si, comme il a été démontré dans la première partie de cet ouvrage, la circulation est nécessaire à la production, si la production doit s'accroître à mesure que la circulation devient plus facile et plus économique, les entraves mises à la circulation des personnes et des choses entre deux Etats doivent tendre à y ralentir l'accroissement de la richesse et nuire ainsi aux industries des deux Etats, au lieu de les favoriser.

§ 4. — *Direction désavantageuse imprimée aux capitaux du pays.*

Les mesures de protection dirigées contre la concurrence étrangère, c'est-à-dire les prohibitions et les droits protecteurs, sont toujours établies en faveur d'industries qui, sans ces mesures de protection, ne pourraient s'exercer dans le pays, ou qui ne le pourraient que dans des conditions désavantageuses, parce que la concurrence des produits étrangers ne permettrait pas aux producteurs nationaux de vendre les leurs à un prix suffisant pour couvrir leurs avances et pour

Digitized by Google

leur assurer le profit ordinaire, en un mot, à un prix rémunérateur.

Ces conditions désavantageuses n'impliquent point nécessairement que les industries dont il s'agit soient inférieures aux industries étrangères correspondantes ; elles impliquent seulement que le pays obtient les produits étrangers en échange de produits nationaux dont la production lui est plus avantageuse.

Appelons A une denrée que produit notre pays, et dont les frais de production, pour une certaine quantité déterminée que je désignerai par la lettre *m*, sont représentés, y compris le bénéfice ordinaire du producteur, par le chiffre 900. Un pays nous fournit, en échange du produit A, un produit B, de telle sorte que, pour chaque quantité *m* du produit A, nous recevons une quantité *n* du produit B. Il est évident que cette quantité *n*, quels qu'en soient les frais de production pour l'industrie étrangère qui nous l'envoie, ne nous coûte que 900 et ne vaudra pas davantage dans notre pays.

Notre industrie nationale pourrait aussi produire B, mais avec des frais de production qui, pour la quantité *n*, s'élèveraient à 950. Cette production lui serait donc désavantageuse; car, en supposant, par exemple, que le taux courant des profits soit de 10 pour 100, ses avances seraient représentées par le chiffre 855, qu'on obtient en déduisant 95 de 950 ; et comme le produit ne vaudrait que 900 sur le marché intérieur ouvert à la concurrence, le profit se trouverait réduit à 45, c'est-à-dire inférieur de plus de moitié au profit ordinaire des autres industries.

Si nous supposons que les frais de production s'élèvent à 1,000 pour l'industrie étrangère, notre industrie lui sera supérieure à cet égard, puisqu'elle pourra fournir le produit B à moins de frais ; mais cela ne change rien à sa position, car le produit B, grâce à l'échange par lequel nous l'obtenons, ne nous coûte et ne vaut pour nous que 900.

Si les frais de production s'élevaient à 1,000 pour l'indus-

Digitized by Google

trie nationale, ses avances étant alors de 900, elle n'obtiendrait plus aucun profit, quelles que fussent d'ailleurs les conditions de l'industrie étrangère.

Dans ces circonstances, la protection qui assurera exclusivement à notre industrie nationale l'approvisionnement du marché intérieur lui permettra d'élever le prix du produit B soit à 950, soit à 1,000, et, par conséquent, de retirer de cette production le profit ordinaire ; mais elle lui permettra, par cela même, d'attirer à elle et d'employer à sa production des capitaux qui étaient employés ailleurs, notamment ceux que rendra disponibles la cessation de l'échange international. Ils y afflueront jusqu'à ce que la production suffise aux besoins du marché intérieur, c'est-à-dire jusqu'à ce que la demande qui correspond au prix normal de 950 ou de 1,000 puisse être satisfaite.

Ce nouvel emploi des capitaux, quoiqu'il ne soit, pour les producteurs eux-mêmes, ni plus ni moins avantageux que tout autre, sera certainement désavantageux pour le pays, puisque, pour chaque quantité *n* du produit B qu'il consommera, il devra dépenser soit 855, soit 900 de capital, c'est-à-dire soit 55, soit 100 de plus que dans la première hypothèse.

On voit que le désavantage dont il s'agit résulte uniquement de la différence supposée entre les conditions de l'industrie qui produit A et celles de l'industrie qui produira B. Or, cette différence est un fait intérieur, qui peut provenir, dans une certaine mesure, de l'état général de nos relations économiques internationales, mais qui ne dépend point de nos relations particulières avec le pays duquel nous recevons le produit B. Il importe peu que ce pays reçoive ou ne reçoive pas notre produit A, pourvu que ce produit, ou toute autre denrée ou marchandise dont la production nous serait aussi avantageuse, trouve un débouché extérieur quelconque, suffisant pour le besoin que nous avons du produit B.

Cette remarque importante recevra plus loin son application.

Digitized by Google

§ 5. — *Production générale rendue moins économique.*

Ce n'est pas seulement en imprimant aux capitaux une direction comparativement désavantageuse, que les mesures restrictives nuisent à la production nationale ; elles l'atteignent encore par le renchérissement des produits qui lui servent de matières premières ou d'instruments, lorsque les industries qui fournissent de tels produits sont protégées, par des prohibitions ou par des droits d'entrée, contre la concurrence d'industries étrangères qui les fourniraient à meilleur marché.

Ainsi, la production des tissus pourra être atteinte par les mesures destinées à protéger la fabrication des fils qui lui servent de matière première ; la production des savons, par les mesures destinées à protéger la fabrication des huiles, ou la culture des plantes oléagineuses ; presque tous les genres de production souffriront plus ou moins d'une protection accordée à la fabrication du fer, c'est-à-dire du métal dont se composent la plupart des instruments de travail.

Ce renchérissement, causé par les mesures restrictives, agit sur les industries qui en sont atteintes comme le ferait un impôt direct. Quand les mesures restrictives forcent un industriel de dépenser annuellement 500 francs pour des matières premières ou des instruments que la libre concurrence des industries étrangères lui aurait permis d'obtenir pour 400, c'est comme si son industrie était grevée d'un impôt annuel de 100 francs. Mais c'est un impôt qui ne rapporte rien à l'Etat ; c'est une charge additionnelle qui est imposée à la société, sans que ses autres charges en soient le moins du monde allégées.

L'effet des mesures restrictives est donc de rendre la production moins économique, en rendant moins productif le capital disponible. Là où un capital de 100 aurait suffi, la production en consomme un de $100 + x$; et, comme c'est la

Digitized by Google

société qui crée ce capital, elle se trouve ainsi chargée d'un surcroît de travail, sans produire un surcroît de richesse ; elle s'impose une somme additionnelle d'efforts, sans se procurer une somme additionnelle de satisfactions.

§ 6. — *Faculté générale d'épargne diminuée.*

Les industries qui se trouvent atteintes par le renchérissement de leurs matières premières ou de leurs instruments seraient abandonnées, si elles éprouvaient une diminution permanente de leurs profits. Il faut, pour qu'elles continuent de s'exercer, que le prix de leurs produits s'élève assez pour compenser la charge que leur imposent les mesures restrictives ; en d'autres termes, il faut qu'elles puissent rejeter sur les consommateurs de leurs produits au moins une grande partie de cette charge. En effet, quoique le taux moyen des profits puisse, doive même certainement être abaissé par l'application du régime protecteur, il ne le sera pas assez pour absorber les différences que ce régime introduit dans les conditions économiques des diverses industries du pays.

Ainsi, le renchérissement qui résulte des mesures restrictives, après avoir atteint directement les produits dont l'importation est prohibée ou entravée, atteindra indirectement ceux des industries qui mettent les premiers produits en œuvre, et comme ces derniers produits seront souvent à leur tour employés comme instruments ou comme matières premières par d'autres industries, le renchérissement s'étendra de proche en proche au plus grand nombre des produits de l'industrie nationale. On peut donc affirmer que l'application des mesures restrictives a pour effet d'augmenter généralement le prix des choses destinées à la consommation de jouissance, le prix des choses consommables.

Or, augmenter le prix des choses consommables, c'est diminuer le revenu de ceux qui les consomment et qui en ont besoin. M'obliger à payer 100 francs un produit que je pour-

Digitized by Google

rais avoir pour 80, c'est retrancher 20 francs de mon revenu. Si, sur un revenu de 5,000 francs, le renchérissement des produits me cause une dépense de 500 francs, mon revenu se trouve réduit de fait à 4,500.

Mais, diminuer le revenu des consommateurs, c'est diminuer pour eux la possibilité d'en économiser une partie. Ayant plus à dépenser pour la satisfaction de leurs besoins, ils auront moins à épargner pour accroître leurs capitaux.

Sous le régime du libre échange, un consommateur dont le revenu était de 100 ne dépensait que 80, et faisait ainsi une épargne annuelle de 20. Sous le régime protecteur, ce qu'il obtenait pour 80 devant lui coûter 90, il se verra dans la nécessité ou de restreindre ses besoins, ou de restreindre son épargne. Pour épargner 20, il faudra qu'il retranche 10 de sa dépense, qu'il sacrifie par conséquent une partie de ses jouissances, qu'il renonce à une partie de ses besoins.

Quelques-uns, peut-être, feront un tel sacrifice plutôt que de restreindre leurs épargnes ; le plus grand nombre ne le feront pas, ou ne le feront que partiellement ; de sorte que le résultat général sera probablement une diminution absolue de l'épargne annuelle qui se serait ajoutée au capital disponible de la société. L'accumulation du capital sera par conséquent ralentie ; l'accroissement total de la richesse suivra une progression moins rapide que sous le régime du libre échange.

II. Sophismes dont s'étayent les mesures restrictives.

Les mesures restrictives constituent l'application la plus importante et la plus généralement pratiquée du système protecteur. Elles ont, aux yeux des partisans de ce système, deux avantages, celui de pouvoir être établies, développées, modifiées en tout temps par la législature ou le gouvernement du pays, et celui d'atteindre certainement leur but immédiat, qui est de faire naître et d'entretenir dans le pays les in-

Digitized by Google

dustries protégées. Aussi a-t-on inventé, pour les soutenir, une série particulière de sophismes, sous lesquels on dissimule et déguise autant que faire se peut l'absurdité choquante de la théorie générale.

Parmi ces sophismes, il en est qui ne s'adressent qu'à l'imagination. La plus simple analyse suffit pour en faire justice, et il est à peine de la dignité d'un ouvrage scientifique de les réfuter. Je me bornerai à en mentionner deux, comme exemples.

Les autres sont des erreurs économiques, ordinairement revêtues d'un vernis de justice ou d'humanité qui les rend facilement populaires et leur sert même de passe-port pour s'introduire chez beaucoup d'esprits éclairés. Les sophismes de cette seconde espèce méritent un examen sérieux, car ils occupent, dans l'opinion qui soutient le système protecteur et dans toutes les discussions publiques dont il est le sujet, une place considérable. Cet examen, d'ailleurs, me fournira l'occasion d'analyser les effets des mesures restrictives plus complétement que je n'ai dû le faire dans les précédents paragraphes, où il s'agissait seulement de les signaler et de les caractériser avec toute la netteté possible.

§ 1. — *Sophismes adressés à l'imagination.*

Ces sophismes consistent ordinairement à désigner des résultats économiques, indifférents ou réellement avantageux, par des termes auxquels l'usage a donné un sens défavorable. On parvient souvent ainsi à créer des préventions ou des répugnances contre les causes qui produisent de tels résultats.

C'est ainsi qu'on prédispose l'imagination à repousser le libre échange, en qualifiant d'*inondation* l'abondance de produits étrangers qui en résulterait, ou en signalant le pays qui les recevrait comme le *tributaire* de ceux qui les produisent.

Le mot *inondation* est une image, non une définition, et

Digitized by Google

si cette image implique l'idée d'abondance, elle implique aussi l'idée de destruction, de péril pour les propriétés et pour la vie des hommes. Appeler inondation une abondance quelconque, c'est supposer d'emblée que cette abondance est destructive et périlleuse ; c'est, à l'égard du libre échange, supposer ce qui est en question, au lieu de le prouver.

Abondance de produits, c'est abondance de richesse. La circonstance que ces produits sont étrangers ne les empêche pas d'être de la richesse ; leur abondance prouverait qu'ils répondent à un besoin général qui exige, pour être satisfait autrement, une production plus coûteuse, moins économique, moins profitable que ne le serait l'échange par lequel ces produits seraient obtenus.

Le mot *tributaire* exprime un certain rapport international, dans lequel un Etat reçoit d'un autre certaines prestations ; mais il implique en même temps que ces prestations sont obligatoires, non volontaires ; qu'elles sont unilatérales, par conséquent onéreuses, et qu'elles constatent la dépendance de l'Etat qui les fait à l'égard de celui qui les reçoit. Appliquer ce mot à une prestation qui n'est ni forcée, ni onéreuse, ni le signe d'une dépendance quelconque, c'est en faire un emploi abusif et le détourner complétement de sa vraie signification. Or, ce qu'un pays donne en échange des produits étrangers qu'il reçoit constitue évidemment une prestation purement volontaire, puisque les consommateurs sont libres de se passer du produit étranger, ou de lui préférer le produit similaire national ; une prestation bilatérale, puisqu'elle résulte d'un échange ; une prestation, enfin, qui n'implique aucune idée de dépendance, puisqu'elle est à la fois libre et réciproque.

Dans la vie sociale, il n'y a pas un homme qui ne soit tributaire dans ce sens de beaucoup d'autres hommes. Se regarde-t-on comme tributaire de son boulanger et de son tailleur, parce qu'on leur paye chaque année une certaine somme pour le pain et pour les vêtements qu'on en a reçus ?

Digitized by Google

En réalité, n'est-ce pas plutôt le fournisseur qui est et qui se croit tributaire et dépendant de ses pratiques ? Même entre Etats, celui dont les produits inondent les marchés extérieurs, et qui a par conséquent des capitaux énormes engagés dans les industries dont il exporte les produits, n'est-il pas plus dépendant de cette exportation, et par conséquent des Etats qui la reçoivent, que ceux-ci ne le sont de lui ?

Pour éviter d'être tributaire, dans ce sens abusif et absurde, une nation devrait renoncer à tous les besoins que les produits de son propre territoire ne peuvent pas satisfaire ; les nations européennes, par exemple, devraient se passer de café, de thé, de chocolat, de coton, d'épices, en un mot de tout ce que les quatre autres parties du monde peuvent seules fournir à l'Europe !

§ 2. — *Sophisme de l'indépendance nationale.*

Ce sophisme est en quelque sorte la traduction sérieuse et spécieuse de celui que je viens de mentionner. Un Etat est censé être dépendant, non par le solde en argent qu'il est obligé de payer pour les produits étrangers qu'il reçoit, mais par le besoin même qu'il éprouve de ces produits étrangers ; et cette dépendance, lorsqu'il s'agit de produits d'une nécessité absolue, fournit un argument spécieux, qui ne s'adresse plus seulement à l'imagination, et qui a fasciné de bons esprits, qui a séduit jusqu'à des économistes, tels que Malthus.

N'est-il pas dangereux pour un pays de se trouver dépendant de la production étrangère à l'égard de choses, par exemple de denrées alimentaires, dont sa population ne peut pas se passer ? A cette question, il est impossible de faire une réponse générale et absolue. Supposez un petit Etat dont le territoire soit complétement enclavé dans celui d'un grand Etat, comme le canton d'Appenzell l'est dans celui de Saint-Gall ; supposez, de plus, que l'Etat enclavant veuille opprimer l'Etat enclavé et qu'il puisse impunément l'entourer

Digitized by Google

d'un blocus hermétique. Dans une telle hypothèse, la possibilité, pour l'Etat enclavé, de produire tout ce qui lui est strictement nécessaire diminuera sans doute les dangers auxquels l'exposent sa situation et sa faiblesse ; elle écartera au moins ces dangers temporairement, car je ne pense pas qu'elle suffise pour garantir l'Etat enclavé de l'incorporation définitive ou de l'asservissement dont il est menacé.

Mais, en dehors de cette hypothèse et lorsqu'il s'agit notamment des Etats composant la chrétienté actuelle, la dépendance redoutée n'est qu'une chimère, parce qu'il n'est aucun de ces Etats pour lequel la rupture simultanée de toutes ses relations commerciales soit une éventualité probable, ni même possible. Cette dépendance devient surtout chimérique lorsqu'on s'en sert, comme le font les protectionnistes, pour justifier des mesures restrictives à l'égard de produits non strictement nécessaires, par exemple de produits manufacturés.

Tout commerce international se compose d'échanges librement consentis, avantageux aux deux parties qui les font, et auxquels chaque Etat s'intéresse autant par le besoin d'avoir un débouché pour les produits de sa propre industrie que par le besoin de recevoir ceux des industries étrangères, en sorte que la dépendance qui en résulte, étant toujours réciproque, n'a plus rien d'onéreux ni d'humiliant et cesse en réalité d'être une dépendance.

Je reviendrai plus tard, en parlant du système pourvoyeur et ensuite des monopoles d'Etat, sur les seuls cas dans lesquels l'argument tiré de cette dépendance paraisse avoir quelque valeur.

§ 3. — *Sophisme de l'épuisement du numéraire.*

Le commerce international pouvant avoir pour effet d'obliger un pays à solder une partie de ses importations en numéraire, on s'en autorise pour présenter comme conséquence possible du libre échange une disette plus ou moins absolue

Digitized by Google

d'or et d'argent, perspective toujours alarmante, grâce au préjugé populaire qui envisage ces deux métaux comme constituant seuls la richesse d'une nation.

Heureusement la science peut opposer à ces alarmes, entretenues par le système protecteur, des vérités parfaitement claires et mathématiquement démontrées. La disette prévue se réduit toujours à une rareté temporaire, renfermée dans des limites assez étroites pour que la circulation du pays n'en éprouve aucun embarras. L'abondance d'argent qu'on espère obtenir serait un désavantage, non un avantage, et n'est d'ailleurs possible, comme la rareté, que dans d'étroites limites.

Les lois qui régissent la circulation monétaire et le commerce international ayant été exposées dans la première partie de cet ouvrage, il suffira de les rappeler ici succinctement.

La circulation de chaque pays exige une valeur déterminée de numéraire, qui est nécessairement représentée par la somme de ses monnaies circulantes ; or, la valeur de ces monnaies, étant déterminée par celle des métaux précieux dont elles sont formées, sera d'autant plus forte que ces métaux seront plus rares dans le pays, et inversement. Si donc, par suite de ce qu'un pays a plus importé qu'il n'a exporté, la masse d'or et d'argent qu'il possède se trouve diminuée, la valeur de sa monnaie se trouvera par là même augmentée. Or, la valeur du numéraire s'élevant, les prix de toutes choses diminuent, ce qui provoque une exportation abondante, au moyen de laquelle l'or et l'argent sont d'autant plus promptement ramenés dans le pays, que l'abondance de ces métaux, dans le pays étranger où ils s'étaient accumulés, y aura produit des effets précisément inverses.

Deux pays, X et Z, font ensemble un commerce libre, dans lequel X importe des produits de Z pour une valeur plus grande que celle des produits qu'il lui envoie ; en d'autres termes, ce qu'on nomme la *balance du commerce* est défavorable à X, favorable à Z. De là, diminution de la quantité d'or et d'argent que possède X, ce qui a pour effet d'accroître

Digitized by Google

la valeur de ces métaux, par conséquent de la monnaie circulante, et d'abaisser d'autant les prix de toutes choses; tandis que le pays Z voit au contraire sa provision d'or et d'argent s'accroître, la valeur de ces métaux diminuer, ainsi que celle de la monnaie qui en est formée, et enfin les prix de toutes les choses s'élever.

Appelons A et B les produits respectivement exportés par les deux pays, et supposons que l'abaissement et l'élévation de valeur mentionnée soient de 1 pour 100. Dans le pays X, les quantités de A et de B qu'on payait 100 francs n'en coûtent plus maintenant que 99; dans l'Etat Z, elles en coûtent 101. Ainsi, ceux qui exportent le produit A de X en Z gagneront maintenant 2 pour 100 de plus, ceux qui importent le produit B de Z en X, 2 pour 100 de moins qu'auparavant. En d'autres termes, pour l'Etat X, exportation encouragée par une prime de 2 pour 100, importation découragée par un droit de 2 pour 100; — pour l'Etat Z, résultats inverses.

Il n'est point nécessaire, du reste, que ce soit le pays Z qui reçoive l'exportation additionnelle des produits de X. L'abaissement de valeur qui se manifeste dans ce dernier pays a pour effet d'y rendre toute exportation plus avantageuse, par conséquent de provoquer dans tous les cas une affluence d'or et d'argent.

Les effets inverses, qui devront naturellement se produire dans le pays Z, y provoqueront au contraire une émigration de métaux précieux et imposeront ainsi une limite à l'accumulation de ces métaux, à l'abondance d'or et d'argent qu'avait procurée la balance favorable. En vain ce pays serait-il entouré d'une ligne de douanes destinée à le protéger contre l'importation étrangère. L'élévation de tous les prix sur ses marchés intérieurs, agissant à la fois comme une prime à la contrebande et comme une réduction des droits d'entrée protecteurs, déjouera toutes les mesures restrictives.

Digitized by Google

Supposons, cependant, qu'au moyen de prohibitions absolues et d'une surveillance minutieuse le pays Z ait atteint son but et accumulé une somme de métaux précieux supérieure à celle que lui aurait assurée le libre échange. Quel avantage en retirera-t-il ? aucun ; il subira au contraire une perte certaine. En effet, la valeur de l'or et de l'argent, et par conséquent la valeur des monnaies qui en sont faites, se trouvant abaissée par l'abondance de ces métaux, il faudra, pour satisfaire aux besoins de la circulation, une plus grande masse de monnaie, une plus grande quantité d'unités monétaires. La circulation n'en deviendra pas plus facile, car elle s'opère aussi bien avec une monnaie dont l'unité vaut deux journées de travail ou deux mesures de blé, qu'avec une monnaie dont l'unité ne vaut qu'une seule journée de travail ou une seule mesure de blé ; mais elle sera plus coûteuse pour le pays ; elle lui imposera une dépense de travail additionnelle et superflue.

Supposons que le pays qui a réussi, par une application rigoureuse du système protecteur, à se procurer une abondance relative de métaux précieux, et qui en a ainsi abaissé la valeur de 2 pour 100, ait besoin pour sa circulation d'une quantité de numéraire dont la valeur totale s'élève à un milliard de francs. Il est certain que, sans cette abondance factice, il aurait accompli sa circulation avec 980 millions, puisque cette somme aurait égalé en valeur le milliard d'aujourd'hui. Il s'est donc imposé une dépense additionnelle de 20 millions, de laquelle il ne retire aucun avantage quelconque; car les marchandises qui ont été exportées en échange de ces 20 millions sont perdues pour le pays sans compensation, comme elles le seraient si l'incendie les avait détruites.

Tel est le sens, telle est la vraie portée de cette balance du commerce, que tant de financiers consultent aujourd'hui encore avec anxiété, regardant comme un échec ce qu'ils appellent la balance défavorable, c'est-à-dire des chiffres qui prouvent que leur pays a reçu pour le moins autant de

Digitized by Google

richesse qu'il en a donné, et comme un succès la balance favorable, c'est-à-dire des chiffres qui prouvent que leur pays a donné pour le moins autant de richesse qu'il en a reçu !

D'ailleurs les chiffres d'où l'on fait résulter la balance du commerce n'ont ni leur portée chimérique ni leur portée réelle, car ils sont toujours fallacieux. Ils le sont, d'abord, parce que les valeurs enregistrées s'écartent plus ou moins des valeurs réelles. Si, pour connaître celles-ci, on s'en rapporte aux déclarations des parties intéressées, on obtient des valeurs amoindries, lorsqu'il y a des droits d'entrée ou de sortie à payer, exagérées, lorsqu'il y a des primes à recevoir ; si on les fixe officiellement, c'est d'après des données moyennes, plus ou moins hypothétiques, bientôt démenties par une réalité essentiellement mobile et progressive.

Ces chiffres sont fallacieux, en outre, parce que toute exportation enregistrée n'implique pas nécessairement un retour, ni par conséquent la différence finale un solde en argent à recevoir.

Un navire, parti de l'un de nos ports de mer avec des marchandises dont la valeur enregistrée s'élève à 200,000 francs, fait naufrage en route ; il est perdu avec toute sa cargaison [1]. Voilà une exportation sans retour, dont le chiffre grossira cependant celui du solde en argent que nous serons supposés avoir reçu dans le courant de l'année !

Un fabricant de notre pays s'expatrie et va s'établir à l'étranger, en emportant ses capitaux sous la forme de traites sur des négociants étrangers qui font le commerce de nos produits ; ou bien, c'est un riche rentier qui va dépenser à l'étranger ses revenus et qui les reçoit par une voie semblable. Voilà encore des exportations dont la valeur ne sera représentée, dans le chiffre total des importations, par aucun retour ni en marchandises ni en argent.

On objectera que, le chiffre des importations devant être

[1] Assurée ou non, peu importe, à moins qu'elle ne le soit à l'étranger.

Digitized by Google

grossi à son tour par des faits en sens inverse, les erreurs se compenseront et laisseront intact en dernier résultat le chiffre essentiel de la balance. Oui, accidentellement, une fois sur vingt peut-être ; mais souvent aussi l'erreur sera presque toute dans un sens et justifiera en apparence de bien étranges conclusions. Aux époques de stagnation et d'insécurité, qui suivent les grandes calamités publiques, la consommation générale étant notablement diminuée, il s'exporte plus de produits nationaux et s'importe moins de produits étrangers ; en même temps, beaucoup de producteurs et de rentiers s'expatrient avec leurs capitaux, tandis que l'affluence des étrangers riches cesse entièrement. Les valeurs enregistrées doivent donc annoncer une balance éminemment favorable ; tandis que les années de grande prospérité doivent au contraire en produire une toute défavorable !

§ 4. — *Sophisme de l'impôt différentiel.*

On suppose que, les produits de l'industrie nationale étant grevés d'impôts qui les renchérissent et auxquels les produits importés du dehors ne sont pas assujettis, la justice exige que cette charge soit compensée et l'égalité rétablie, au moyen de droits d'entrée levés sur les produits de l'industrie étrangère. Mais cette prétendue justice est absurde en principe et pernicieuse dans l'application.

On doit la justice aux personnes, par exemple aux producteurs ; or, les producteurs ne sont pas en cause, car ce ne sont pas eux qui payent l'impôt dont il s'agit. Les impôts qui grèvent l'industrie retombent nécessairement sur les consommateurs, et le sophisme que je réfute suppose bien qu'il en est ainsi, puisque, si les producteurs payaient l'impôt, leurs produits n'en seraient pas renchéris, et il n'y aurait pas lieu de rétablir une égalité qui ne serait pas troublée.

Quant à l'industrie elle-même, ce n'est pas une personne,

Digitized by Google

c'est un déploiement d'activité, qu'il importe de rendre aussi avantageux que possible ; et on atteint ce but en lui garantissant une entière sécurité et une complète liberté, non en le mettant à l'abri d'une concurrence qui le stimulerait, ni en lui imprimant une direction artificielle.

La plupart des produits étrangers sont déjà grevés d'impôts avant de passer notre frontière, et ils sont encore renchéris le plus souvent par des frais de transport dont les produits de notre industrie nationale sont exemptés. L'inégalité qu'il s'agit de corriger par un droit d'entrée différentiel n'existe donc pas, ou, si elle existe, c'est en faveur des produits de notre industrie. Et quand il n'en serait pas ainsi, pourquoi empêcherait-on les consommateurs de mettre à profit l'avantage qui leur est offert et d'obtenir au meilleur marché possible les produits dont ils ont besoin ?

A cela, les partisans du système protecteur répondent qu'il faut favoriser, même au prix de quelques sacrifices, le travail national, de préférence au travail étranger ; autre sophisme que je dois maintenant examiner, et qui est leur arme favorite, celle qu'ils emploient avec le plus d'habileté.

§ 5. — *Sophisme du travail national.*

Acheter des produits étrangers, nous dit-on, c'est payer un travail étranger ; acheter des produits de l'industrie nationale, c'est payer un travail national.

Hésiterait-on à préférer, dût-il même en coûter quelque sacrifice, la dépense qui favorise et fait vivre des travailleurs nationaux, à celle qui favorise et fait vivre des travailleurs étrangers ? Pourrait-on regarder comme riche une nation dont les consommateurs se pourvoiraient de tout au meilleur marché possible, mais dont les travailleurs ne gagneraient pas de quoi vivre ?

La force apparente de cet argument gît tout entière dans cette idée sous-entendue, que les travailleurs nationaux, qui

Digitized by Google

auraient produit les choses fournies à meilleur marché par l'industrie étrangère, demeureront inoccupés, privés de tout profit et de tout salaire. L'industrie nationale, par exemple, pourrait nous fournir du coton filé ; mais, comme l'industrie étrangère nous en offre à meilleur marché, nous préférons celui-ci, et, par suite de cette préférence, tous nos filateurs de coton se trouvent réduits à l'inaction, privés de profits et de salaires, sacrifiés à l'intérêt des consommateurs de coton filé.

Cette idée, qu'il devrait suffire d'énoncer nettement pour en faire apercevoir la fausseté, implique à son tour une supposition dont l'absurdité manifeste, palpable, fait tomber à la fois tout le sophisme; elle implique la supposition que les produits de l'industrie étrangère nous sont fournis gratuitement, sans aucun retour de notre part.

En effet, puisque ces produits étrangers nous sont vendus, puisque nous devons les payer ce qu'ils valent, avec quoi les payons-nous, si ce n'est avec des produits de notre industrie nationale? Avec de l'argent, dira-t-on. Mais cet argent, si nous l'avons produit nous-mêmes, n'est-il pas un produit de notre industrie? et si nous ne l'avons pas produit, n'est-ce pas en échange de nos produits que nous l'avons obtenu?

Ainsi, de toutes manières, notre consommation de produits étrangers exige un travail destiné à y pourvoir, et nous ne pouvons importer chez nous de tels produits sans exporter pour une valeur égale de produits nationaux.

La consommation des produits étrangers exigera-t-elle moins de travail que ne l'aurait fait la consommation des produits similaires de l'industrie nationale? Elle en exigera plus, car la quantité de travail qui est mise en œuvre dans un pays est déterminée par la quantité de son capital disponible, et le capital disponible est d'autant plus abondant qu'il est employé d'une manière plus économique et qu'il s'accumule plus rapidement. Or, si des produits étrangers sont

Digitized by Google

préférés aux produits similaires nationaux, c'est qu'ils coûtent moins ; s'ils coûtent moins, c'est qu'on les obtient en échange de moins de travail que n'en coûteraient ces produits similaires, c'est que, dans la production des premiers, une même quantité de capital, c'est-à-dire de travail accumulé, commande une plus grande quantité de travail actuel, c'est-à-dire peut entretenir un plus grand nombre de travailleurs, que dans la production des derniers.

D'un autre côté, le meilleur marché des produits étrangers équivalant, pour les consommateurs de ces produits, à une augmentation de leurs revenus, et, par conséquent, de leur faculté d'épargne, favorise l'accumulation de leurs capitaux et, par cela même, l'accroissement de cette partie du capital disponible qui commande le travail national et qui fournit l'entretien des travailleurs.

Objectera-t-on qu'il peut y avoir des importations sans retour, ainsi que je l'ai dit moi-même plus haut en réfutant un autre sophisme ? A cela je réponds que, si ces importations représentent les revenus d'étrangers établis parmi nous, les produits importés s'échangent sur place contre les produits de notre sol et de notre industrie que ces étrangers consomment nécessairement. Quant aux capitaux et à ceux qui les exploitent, ils ne se transportent pas volontairement dans un pays où le capital et le travail ne trouvent pas d'emploi. Si le régime du libre échange provoquait des importations notables de cette espèce, la cause de ce régime serait, par ce fait seul, pleinement gagnée, et tout l'échafaudage des sophistes protectionnistes réduit à néant.

§ 6. — *Sophisme de la réciprocité.*

Ce sophisme consiste à représenter les mesures restrictives du système protecteur comme des moyens de défense contre les mesures semblables d'autres Etats. Le libre échange, nous dit-on, n'est admissible que dans l'hypothèse d'une complète

Digitized by Google

réciprocité. Lorsqu'un Etat voisin repousse nos produits de ses marchés, il faut bien que nous en agissions de même à l'égard des siens, autrement notre industrie nationale subirait, sans aucune compensation, le dommage que cette exclusion lui causera.

Que les mesures restrictives adoptées par d'autres Etats nous soient préjudiciables, en restreignant le marché où nous pouvons vendre, cela n'est pas douteux; mais nous n'atténuons pas ce dommage en restreignant le marché où nous pouvons acheter; au contraire, nous ne faisons que l'accroître. Au lieu de réparer le mal que l'on nous cause, nous nous infligeons nous-mêmes un autre mal.

Quelles sont, parmi nos industries, celles qui ont à souffrir des mesures restrictives d'un autre Etat? Ce sont celles dont les produits auraient trouvé un débouché avantageux sur les marchés de cet Etat, celles qui auraient bravé, jusque sur ses propres marchés, la concurrence de ses propres industries; comment donc pourraient-elles redouter, sur nos marchés intérieurs, cette même concurrence? Si elles sont en état d'obtenir une supériorité décidée, malgré les frais et les risques inhérents à l'exportation, comment ne l'obtiendraient-elles et ne la conserveraient-elles pas, là où ces frais et ces risques pèsent tout entiers sur les industries rivales?

Ainsi, nos mesures restrictives ne profitent en aucune façon aux industries qui se trouvent atteintes par les mesures restrictives de l'étranger; notre protection ne change absolument point la position qui est faite à ces industries par les lois étrangères. Mais cette protection n'en produit pas moins tous les résultats que j'ai signalés ci-dessus; elle n'en a pas moins pour effet d'imprimer à notre activité industrielle une direction désavantageuse, de rendre moins économique l'ensemble de notre production, de diminuer enfin la faculté d'épargne chez nos consommateurs, et, par conséquent, de ralentir chez nous l'accroissement de la richesse.

Digitized by Google

§ 7. — *Sophisme des intérêts engagés.*

Les mesures restrictives du système protecteur, en attirant, en faisant converger vers les industries protégées une partie de l'activité industrielle du pays et une portion de son capital disponible, créent des intérêts, qui pourront être lésés, qui le seront toujours plus ou moins par la suppression de ces mesures. Faut-il, par respect pour ces intérêts engagés, renoncer à une réforme que sollicite l'intérêt général de la société, ou en retarder tout au moins l'accomplissement? Peut-être l'affirmative sur cette question serait-elle conforme à l'équité, si les producteurs intéressés avaient pu et dû compter sur la pérennité de la loi dont ils réclament le maintien ; mais si cette pérennité ne leur a été ni expressément ni tacitement garantie par le législateur, il serait souverainement injuste d'attribuer à la protection dont ils jouissent le caractère d'un droit acquis, tandis que tant d'autres intérêts, non moins légitimes et non moins respectables que les leurs, sont journellement lésés par le développement progressif des rapports sociaux et des lois qui régissent le monde économique.

Il ne s'introduit pas un procédé nouveau dans les industries de production ou de circulation, il ne se crée pas une voie nouvelle de communication d'un lieu à un autre, sans qu'il en résulte quelque perte pour des établissements qui exploitaient les anciens procédés ou les anciennes voies de communication ; il ne s'opère pas un changement un peu essentiel dans les lois qui régissent la forme ou les effets des actes de la vie sociale, sans que la position de quelques individus en soit détériorée à certains égards ; a-t-on jamais considéré tous ces dommages comme autant d'injustices devant lesquelles le législateur dût s'abstenir et le progrès s'arrêter ?

On respecte, on doit respecter les droits acquis, c'est-à-dire les avantages définitivement obtenus dans le passé sous

Digitized by Google

l'empire d'une loi maintenant abrogée, mais non les espérances que cette loi a fait naître, les avantages qu'elle promettait pour l'avenir. Le législateur est toujours le maître de modifier les lois existantes, à moins qu'il n'ait expressément renoncé à ce droit en faveur des intérêts particuliers que ces lois favorisent; par conséquent, à défaut d'une telle renonciation, l'exercice de ce droit est au nombre des éventualités que chacun est appelé à prévoir et contre lesquelles chacun doit se garantir par ses propres forces, comme le cultivateur se garantit contre les éventualités de la grêle et de la gelée.

Cette confusion des intérêts engagés avec les droits acquis est une erreur dans laquelle tombent fréquemment ceux que le char du progrès social blesse ou renverse dans sa course. On a vu des populations entières d'ouvriers se regarder comme lésées dans leurs droits acquis par l'invention des machines qui les privaient momentanément de travail. Leur prétention n'était-elle pas mille fois plus excusable que celle des producteurs, menacés dans leurs intérêts d'avenir par une réforme douanière?

SECTION II.

Mesures ayant pour but d'étendre le marché extérieur de l'industrie nationale.

La protection relative au marché intérieur présente, ou peut présenter, un système conséquent, dont l'idéal serait un État semblable à celui qu'un célèbre philosophe allemand a construit de toutes pièces dans une sorte de roman économique publié au commencement de ce siècle [1], c'est-à-dire un Etat se suffisant à lui-même complétement et renonçant à exporter ses produits, en même temps qu'il interdirait toute

[1] Fichte. — (Der geschlossene Handelstaat.)

Digitized by Google

importation de produits étrangers. Mais, lorsque le système protecteur veut étendre son action hors des limites du marché national, il entre dans une voie pleine de contradictions et d'inconséquences.

Il y a déjà une contradiction de principe, ainsi que je l'ai démontré plus haut à propos de la balance du commerce, dans la prétention d'exporter le plus que possible, tout en important le moins que possible ; or, un système qui est destiné à remplir deux buts incompatibles l'un avec l'autre doit nécessairement se traduire, dans la pratique, par des mesures contradictoires et inconciliables.

Les moyens qui ont été imaginés et généralement employés pour étendre le marché de l'industrie nationale peuvent se ranger sous les cinq chefs suivants : restrictions à la sortie des matières premières, restitutions de droits (ou *drawbacks*), primes à l'exportation, traités de commerce, colonies.

§ 1. — *Restrictions à la sortie.*

Lorsque nos industries de fabrication trouvent, dans le pays même, les matières premières qu'elles mettent en œuvre, c'est, sans contredit, un avantage pour elles, et un avantage d'autant plus grand que ces matières premières y sont produites plus économiquement, par conséquent, à plus bas prix.

C'est pour leur assurer cet avantage, pour le rendre aussi réel que possible, et pour en priver l'industrie étrangère, que l'on recourt à la mesure dont je parle ici. Mais, en prohibant ou en soumettant à un droit élevé la sortie de certains produits, on sacrifie évidemment les industries nationales qui les fournissent; on les prive d'un débouché dont l'exploitation serait un avantage pour elles, et, par conséquent, pour le pays; au lieu de les protéger, on leur nuit sciemment et à dessein.

Ainsi, pour protéger une industrie nationale, on en opprime une autre ; pour faciliter aux produits de l'industrie A

Digitized by Google

l'accès d'un marché extérieur, on ferme ce marché aux produits de l'industrie B, qui n'ont pas besoin de protection pour y être admis concurremment avec ceux de l'industrie étrangère.

Il est certain, cependant, que l'industrie qui a pu, sans aucune protection, se créer un débouché extérieur, offre aux capitaux et au travail du pays un emploi plus avantageux que l'industrie qui se trouve hors d'état de lutter, par ses propres forces, contre la concurrence étrangère. Protéger la seconde aux dépens de la première, c'est donc renoncer à un avantage certain pour se procurer un avantage hypothétique; c'est se fermer une source actuelle et certaine de bénéfices, pour en ouvrir une dont le rendement est douteux et sera, dans tous les cas, inférieur.

Une fois entrée dans cette voie, où s'arrêtera la protection? Si l'on interdit la sortie des chiffons dans l'intérêt des papeteries nationales, pourquoi n'interdirait-on pas la sortie des papiers en faveur de l'imprimerie et de la librairie? S'il est bon de favoriser la fabrication des draps en soumettant l'exportation des laines à un droit élevé, pourquoi ne le serait-il pas de favoriser l'industrie des tailleurs en restreignant de même l'exportation des draps? Le résultat de semblables mesures n'est-il pas toujours d'imprimer au travail économique de la société une direction que l'intérêt des producteurs, combiné avec l'intérêt des consommateurs, c'est-à-dire l'intérêt général de la société ne lui aurait pas donnée?

§ 2. — *Restitution de droits, ou drawback.*

Le même principe, qui conduit à entraver l'exportation des matières premières ou des instruments de travail que notre pays produit à meilleur marché que l'étranger, conduirait aussi à permettre la libre entrée des matières premières et des instruments de travail, que l'industrie étrangère peut fournir à meilleur marché que l'industrie nationale. De là,

Digitized by Google

une nouvelle source de contradictions, de problèmes insolubles et de difficultés inextricables dans l'application du système protecteur.

Vous protégez les industries A et B, en prohibant ou en entravant par des droits protecteurs l'importation des produits similaires de l'étranger, d'où il résulte que les produits de ces deux industries coûtent à ceux qui en ont besoin dans le pays 50 pour 100 de plus que s'ils pouvaient les acheter partout ailleurs. Or, il se trouve que les produits de l'industrie B servent de matières premières ou d'instruments à l'industrie A, et que le désavantage qui résulte pour celle-ci de leur prix élevé l'empêche absolument de concourir avec l'industrie étrangère sur les marchés extérieurs. La mesure que vous avez prise pour assurer le marché national aux produits de l'industrie B rend l'industrie A incapable d'étendre son marché extérieur, incapable d'exporter ses produits. Que déciderez-vous? Retirerez-vous à l'industrie B la protection que vous lui avez jusqu'à présent accordée, ou bien renoncerez-vous à l'exportation des produits de l'industrie A? Ici, les deux buts distincts de la protection ne peuvent être conciliés; lequel poursuivrez-vous et lequel sacrifierez-vous?

C'est pour résoudre ce problème que le drawback a été inventé. Afin que l'industrie A puisse employer les matières premières dont elle a besoin, sans que leur prix élevé la mette hors d'état d'étendre son marché extérieur, on lui dit: Pour tous les articles que vous destinez à l'exportation, employez la matière première de l'étranger, et les droits d'entrée que vous aurez payés pour l'introduire vous seront remboursés à l'exportation de vos produits.

Par une telle mesure, en effet, les intérêts des deux industries paraissent entièrement conciliés, l'industrie B continuant d'être garantie contre la concurrence étrangère sur le marché national, et l'industrie A obtenant tout l'avantage qui peut résulter pour elle du bon marché des matières premières que produit l'industrie étrangère. Cette solution sera-t-elle

Digitized by Google

réellement conforme aux vrais intérêts économiques du pays? Oui, en tant que les inconvénients de la protection intérieure se trouveront par là un peu diminués ; mais la mesure en question produit un résultat qui fait ressortir d'une manière frappante l'erreur fondamentale du système protecteur.

Représentons par le chiffre 120 le prix que coûte une quantité déterminée des produits de l'industrie B, et supposons qu'une quantité égale des produits similaires de l'étranger ne coûte que 100 et soit grevée à l'importation d'un droit protecteur de 25. Supposons, en outre, que l'industrie nationale A, qui emploie ces produits comme matière première, y ajoute une valeur de 100. Les produits de l'industrie A, s'ils sont fabriqués avec la matière première nationale, coûteront 220 ; étant fabriqués avec la matière première importée de l'étranger, ils coûteraient 225 ; mais, grâce au *drawback*, ils ne coûtent que 200 aux consommateurs étrangers, en vue desquels seuls on les produira de cette manière. Le résultat de cette mesure sera donc de procurer à ces consommateurs étrangers un avantage qui est refusé aux consommateurs nationaux, de livrer aux étrangers un produit de notre industrie à 10 pour 100 de moins que nous ne le payons nous-mêmes?

Voilà un pays qui produit une matière première plus économiquement que nous, tandis que nous pouvons la travailler plus économiquement que lui. Ce pays nous propose, et le plus simple bon sens nous conseille de mettre en commun nos avantages respectifs et de pourvoir ainsi à la fois aux intérêts des deux pays, par un échange tout à fait libre des matières premières de l'un contre les fabricats de l'autre. Cette offre, nous la refusons ; nous répondons au pays qui nous la fait : gardez pour vous seul l'avantage qui vous est propre ! nous ne voulons point le partager avec vous ; mais nous vous associerons à l'avantage qui nous est propre, en travaillant pour vous seuls vos matières premières et en vous les restituant travaillées, sans en rien retenir ni en retirer aucun avantage !

Digitized by Google

Deux avantages se présentent à nous, qui équivalent ensemble à un gain de 100. Au lieu d'en profiter, nous nous condamnons volontairement à n'exploiter qu'un seul de ces avantages et à ne gagner que 50, tout en nous arrangeant de façon à ce qu'un pays étranger puisse profiter cumulativement des deux avantages et gagner 100, par son travail combiné avec le nôtre.

Cela n'est-il pas foncièrement absurde? Peut-on admettre un seul instant que le système qui aboutit à de tels résultats soit favorable aux intérêts économiques de la société!

§ 3. — *Primes à l'exportation.*

Il peut arriver qu'une industrie, à laquelle le drawback n'est pas applicable, parce que ses matières premières et ses instruments de travail lui sont fournis par la production nationale à meilleur marché qu'elle ne pourrait les obtenir de l'étranger, se trouve cependant incapable de lutter sur les marchés extérieurs contre la concurrence des industries étrangères. Parmi les industries que la protection relative au marché intérieur a pu seule faire naître et développer dans un pays quelconque, il en est toujours plusieurs qui n'exportent que des quantités insignifiantes de leurs produits, soit à cause des conditions plus favorables dans lesquelles se trouvent placées les industries rivales des pays étrangers, soit à cause des mesures restrictives qui protégent celles-ci sur leurs marchés nationaux. C'est dans ces cas d'infériorité patente et incurable que l'industrie nationale reçoit du système protecteur la faveur exorbitante, mais très-logique et très-efficace, des primes à l'exportation.

Je l'appelle une faveur exorbitante, parce que c'est un privilége sans condition, sans charge correspondante. On ne demande point au producteur de constater qu'il a payé comme tel un droit d'entrée, ou un impôt quelconque; on part de ce seul fait, que ses produits, grâce à leur prix coû-

Digitized by Google

tant, seraient incapables de concourir avec ceux des industries étrangères sur les marchés extérieurs, et, afin de rendre cette concurrence possible, on accorde au producteur une prime, suffisante pour combler la différence des prix et proportionnée à la quantité de produits qu'il exporte.

Par exemple, l'industrie nationale B ne produisant une certaine étoffe qu'avec des avances et des frais qui en élèvent le prix à 110 francs le décamètre, tandis que les industries étrangères concurrentes en fournissent une quantité égale au prix de 100 francs, on accorde une prime de 12 francs au producteur national pour chaque décamètre d'étoffe qu'il exporte, afin que, son infériorité se trouvant ainsi plus que compensée sur le marché extérieur, il y soit en mesure de braver tous ses concurrents étrangers.

La prime est en réalité un cadeau que l'Etat fait, aux dépens de ses contribuables, à tous les consommateurs étrangers du produit qui la reçoit. C'est à ces consommateurs qu'elle profite ; c'est à eux seuls qu'elle peut profiter ; car les consommateurs nationaux, dans l'hypothèse que je viens de faire, payeront 110 le produit national, et les producteurs eux-mêmes, se faisant concurrence les uns aux autres, ne retireront certainement pas au delà du profit ordinaire de leurs capitaux.

Non contents de refuser les produits que l'étranger nous fournirait à meilleur marché que *notre industrie nationale*, nous faisons un sacrifice entièrement gratuit pour qu'il obtienne les nôtres à meilleur marché que les siens, à meilleur marché qu'ils ne nous coûtent à nous-mêmes ! Tout en nous obstinant à payer 110 ce que nous pourrions avoir pour 100, nous nous arrangeons de manière à ce que l'étranger l'obtienne pour 98 !

Il serait difficile d'imaginer quelque chose de plus insensé qu'une pareille mesure, si ce n'est celle que prendra peut-être l'Etat étranger, en refusant à son tour, sous l'inspiration du système protecteur, la faveur gratuite qui lui sera ainsi offerte.

Digitized by Google

Si les primes à l'exportation sont devenues rares de nos jours, ce n'est cependant pas à cause de leur absurdité, c'est uniquement parce qu'elles donnaient lieu à des fraudes qu'il était presque impossible de prévenir. Sous le régime de cette mesure, on a vu en France des chargements de sucre, qui étaient réintroduits clandestinement après une première sortie, obtenir deux fois et même trois ou quatre fois la prime.

§ 4. — *Les traités de commerce.*

Qu'il soit avantageux, pour une industrie quelconque, d'étendre son marché extérieur, c'est ce que je ne songe point à contester, pourvu que cette industrie demeure livrée à ses propres forces et obtienne l'avantage dont il s'agit par les conditions naturelles de sa production. L'extension du marché est alors en même temps la preuve et le résultat d'une supériorité, dont tout le pays est intéressé à se prévaloir.

Si quelques-unes de nos industries nationales, grâce aux conditions économiques de leurs exploitations, se trouvent en état de braver, à l'extérieur comme à l'intérieur, la concurrence des industries étrangères correspondantes; si, par conséquent, il est certain qu'elles font, de notre capital disponible, un emploi avantageux, nous devons sans contredit désirer qu'elles en emploient le plus que possible, puisque, d'ailleurs, l'accroissement du capital mis en œuvre dans ces branches de production y favorisera les progrès industriels par lesquels le travail peut devenir plus économique.

C'est donc, en thèse générale, travailler dans l'intérêt bien entendu de l'industrie nationale, que de chercher à obtenir des Etats étrangers l'abaissement ou la suppression des barrières qu'ils opposent à l'introduction de nos produits sur leurs propres marchés.

D'un autre côté, il est évident que, si nous avons besoin

Digitized by Google

de demander cette libre introduction comme une faveur, c'est que l'Etat de qui nous désirons l'obtenir, obéissant aux inspirations erronées du système protecteur, regarde comme un sacrifice de ses intérêts ce qui n'est en réalité pour lui qu'un avantage, un bénéfice net, qu'il dépendait de lui de se procurer sans aucune convention expresse. Or, si cet Etat estime faire un sacrifice, il n'y consentira pas sans stipuler en retour quelque avantage réel ou supposé. C'est là que gît l'unique danger des traités de commerce, danger qui croît et décroît en raison directe de l'ignorance des gouvernements stipulants, et qui disparaîtrait entièrement pour un Etat dont le gouvernement agirait en pleine connaissance de cause, sans admettre ni se laisser imposer aucune opinion erronée sur les moyens propres à favoriser le développement matériel de son pays et de son peuple.

On trouverait dans l'histoire des traités de commerce qui ont été faits par un grand pays, tel que l'Angleterre, le reflet des erreurs qui ont successivement gouverné le monde économique depuis la renaissance de l'industrie et du commerce en Europe.

Avant le milieu du dernier siècle, on y voit dominer exclusivement l'idée que toute liberté stipulée, si elle est un gain pour l'Etat qui l'obtient, est nécessairement un sacrifice, une perte pour celui qui l'accorde, et que tout avantage commercial, ayant pour corrélatif un dommage, au moins éventuel, doit être acheté par quelque avantage du même genre, ou par quelque autre concession. C'est ainsi que ce fameux traité de Methuen, conclu à Lisbonne le 27 décembre 1707 entre la Grande-Bretagne et le Portugal, et par lequel cette dernière puissance consentait à l'entrée libre des draps anglais dans ses ports, sans stipuler autre chose que la réduction des droits d'entrée prélevés sur ses vins dans les ports anglais aux deux tiers de ceux que payeraient en tout temps les vins de France, a pu être considéré d'abord, et a continué longtemps d'être cité comme un triomphe de la poli-

Digitized by Google

tique anglaise, comme un chef-d'œuvre d'habileté de la part du négociateur britannique, tandis qu'il n'était en réalité qu'une lourde bévue, par laquelle l'Angleterre, en exigeant du Portugal un engagement que celui-ci avait le plus grand intérêt à contracter et à remplir, s'imposait à elle-même un dommage fiscal dans le présent et une servitude commerciale dans l'avenir.

Au total, cependant, on ne peut pas dire que les traités de commerce aient retardé le développement économique du monde moderne. S'ils ont peu avancé directement la pratique du libre échange quant aux marchandises, ils ont beaucoup contribué à établir la libre circulation des personnes et la libre navigation des mers et des fleuves, à augmenter par conséquent la fréquence des communications et l'intimité des relations internationales, auxquelles la pratique du libre échange doit en grande partie les progrès qu'elle a faits jusqu'à présent.

§ 5. — *Système colonial.*

Le système colonial comprend, depuis la formation des compagnies privilégiées jusqu'aux guerres intentées à des colonies rebelles, une nombreuse série de mesures, convergeant toutes vers un but unique, celui d'assurer à un Etat l'exploitation exclusive, au point de vue commercial, d'un pays colonisé et organisé par lui, ou sous son patronage et sa dépendance.

La critique du système colonial, au point de vue économique, ne présenterait plus aujourd'hui qu'un intérêt rétrospectif, car presque toutes les colonies des grandes nations modernes sont commercialement émancipées, les plus importantes le sont politiquement, et, d'un autre côté, les expériences acquises, jointes aux lumières de la science, ont restreint le domaine de l'erreur théorique dans des limites plus étroites encore que celles où son application se trouve renfermée.

Digitized by Google

Dans les temps même où cette erreur était le plus généralement admise, les motifs politiques, les pensées d'agrandissement avaient autant de part à son application que les vues économiques, et il est douteux qu'aucun Etat eût jamais consenti, dans un but exclusivement économique, à s'imposer les charges, les embarras et les dangers qu'entraînaient la mise en vigueur et le maintien du système colonial.

Ce n'est pas que la science puisse envisager comme absolument chimériques les avantages qu'on se promettait de l'exploitation d'une colonie. Acquérir une vaste étendue de fonds productifs, dont les capitaux et les travailleurs de la métropole pouvaient en peu de temps faire une source abondante de richesse ; procurer en même temps aux produits de l'industrie nationale un marché nouveau, dont elle profiterait seule, et que la métropole était certaine de rendre avantageux pour elle, en fixant à son gré les conditions du commerce : il y avait là, certes, de quoi motiver bien des espérances et justifier bien des efforts et des sacrifices. Mais la somme des dépenses qui devenaient nécessaires pour atteindre le but dépassait tellement la somme des avantages qu'on pouvait réaliser, que la métropole perdait infiniment plus qu'elle ne gagnait par l'exploitation de ses colonies ; tandis qu'en laissant la colonisation s'accomplir par des entreprises particulières et les nouveaux établissements, ainsi formés, se développer librement, par leurs propres forces et sous l'impulsion de leurs propres intérêts, on aurait obtenu plus tard, sans aucuns frais, des avantages économiques plus grands, plus réels, plus durables, que ceux en vue desquels on faisait tant d'efforts et de sacrifices.

Je ne m'étendrai pas davantage sur un sujet qui n'appartient plus désormais qu'à l'histoire de la science, et dont les questions doivent d'ailleurs être décidées par des faits et des chiffres, plutôt que par des principes généraux et par de purs raisonnements.

Digitized by Google

SECTION III.

Théorie du système protecteur.

La théorie du système protecteur peut se résumer dans les sept propositions suivantes, que j'examinerai successivement, savoir :

1° L'industrie nationale a besoin d'être protégée par l'Etat.

2° On protége l'industrie en restreignant la concurrence.

3° On protége l'industrie en diminuant les revenus des consommateurs.

4° On accroît la richesse d'une nation en augmentant la quantité de travail nécessaire pour produire cette richesse.

5° On accroît la richesse d'une nation en l'obligeant à donner aux autres nations plus qu'elle n'en reçoit.

6° On accroît la richesse d'une nation en l'obligeant à négliger les avantages naturels que présente son territoire, pour certaines branches de la production.

7° On accroît la richesse d'une nation en multipliant les branches de production auxquelles ses capitaux s'appliquent.

§ 1. — *L'industrie nationale a besoin d'être spécialement protégée.*

Qu'est-ce que l'industrie nationale ? Qu'est-ce que protéger cette industrie ?

L'industrie d'une nation, c'est l'ensemble des applications qu'elle fait de son activité industrielle, de la quantité de travail économique dont elle dispose.

Protéger cette industrie, c'est l'aider à remplir son but, en écartant les obstacles et surmontant les difficultés qu'elle ne pourrait pas écarter et surmonter elle-même.

Le but de l'industrie nationale, c'est de produire la richesse et de la faire circuler, afin qu'étant distribuée entre les divers membres de la société, elle leur procure les satisfactions en vue desquelles ils se soumettent au travail.

Digitized by Google

Pour remplir ce but, l'industrie a besoin avant tout de la sécurité que l'organisme politique peut seul lui garantir. Elle a besoin aussi de liberté, parce que les agents industriels étant directement intéressés et généralement aptes à choisir les moyens de production et de circulation les plus efficaces, remplissent d'autant mieux le but social de leur activité qu'ils sont plus libres dans le choix de leurs moyens. Ici, encore, la garantie de l'organisme politique est nécessaire, car, pour que tous soient également libres, il faut que la liberté de chacun soit limitée par des lois générales et que nul ne puisse étendre la sienne aux dépens de celle d'autrui.

Outre cette protection générale, que l'Etat doit à tous les intérêts légitimes, à toutes les manifestations légitimes de la vie sociale, l'industrie a-t-elle besoin d'une protection spéciale de l'Etat? C'est demander si, dans la poursuite de son but, elle rencontre des obstacles et des difficultés que l'Etat puisse vaincre mieux qu'elle. Or, une fois en possession d'une sécurité et d'une liberté aussi complètes que possible, l'industrie ne rencontre plus d'autres difficultés que celles qui font de tout travail économique un effort plus ou moins pénible, c'est-à-dire celles que le travail est destiné à vaincre et que le travail seul peut vaincre, soit comme travail actuel, soit comme produit d'un travail antérieur. Efforts de travailleurs présents, capital accumulé par des efforts accomplis, voilà les deux éléments constitutifs de cette puissance, que la société est appelée à déployer dans la poursuite de son but économique. Mais ces deux éléments de force, elle les trouve en elle-même, et loin de pouvoir les attendre de l'Etat, elle est obligée de les créer pour lui en même temps que pour elle, puisque c'est elle qui fournit au gouvernement de l'Etat les capitaux et les travailleurs dont il a besoin pour ses services de protection générale.

L'organisme politique ne pouvant, comme tel, procurer à l'industrie nationale ni les capitaux, ni les travailleurs dont elle a besoin, sa protection spéciale se bornerait nécessaire-

Digitized by Google

ment à intervenir dans l'application des capitaux et de l'activité industrielle dont la société dispose. Mais une telle intervention ne pourrait se réaliser sans porter atteinte à la liberté dont l'industrie a besoin, sans diminuer, par conséquent, la protection générale que l'organisme politique doit lui garantir. Ce ne serait pas une protection, ce serait le contraire d'une protection. L'Etat se poserait comme plus intéressé et plus apte que les agents même de l'industrie à choisir et à diriger l'emploi des moyens d'action qui leur appartiennent, et dont la bonne ou la mauvaise application deviendra pour eux une cause de prospérité ou de ruine; prétention absurde, qu'il suffit d'énoncer pour en faire justice.

Non, l'industrie nationale n'a jamais besoin d'être spécialement protégée par l'Etat.

§ 2. — *On protége l'industrie en restreignant la concurrence.*

Les plus importantes mesures pratiques du système protecteur ayant pour but avoué d'écarter du marché national les produits d'industries étrangères afin de réserver ce marché à l'industrie nationale, par conséquent de restreindre pour celle-ci la concurrence qui s'établirait naturellement entre tous les producteurs, sur des marchés où tous pourraient se présenter, il faut bien que les partisans du système admettent comme vraie la proposition générale énoncée en tête de ce paragraphe, quelque malsonnante qu'elle paraisse.

Protéger l'industrie en restreignant la concurrence, c'est-à-dire en affaiblissant le stimulant le plus efficace du progrès de l'industrie, le mobile qu'une expérience universelle signale comme seul capable de faire obtenir à la société les meilleurs produits possibles avec le moins de travail possible, n'est-ce pas marcher dans un sens directement contraire au but qu'on veut atteindre? N'est-ce pas protéger l'industrie contre ce qui la fait vivre et prospérer?

Cette proposition est tellement contraire à la vérité, qu'elle

Digitized by Google

n'a pu faire son chemin qu'à la faveur d'une équivoque, dont sans doute le plus grand nombre des protectionnistes ne se rendent point compte. On a confondu l'industrie nationale avec les producteurs nationaux, et même avec une partie seulement de ces producteurs. Ce n'est pas l'industrie nationale, c'est-à-dire l'organisme économique par lequel la richesse est produite et mise à la disposition des consommateurs nationaux, qu'on a entendu protéger, ce sont les producteurs seulement d'une partie de cette richesse ; deux protections tellement différentes, qu'elles sont inconciliables l'une avec l'autre. Protéger l'industrie nationale, ce serait l'aider à remplir son but, qui est de produire et de faire circuler le plus de richesse possible avec le moins de travail possible, en d'autres termes, de satisfaire le mieux et le plus économiquement que possible les besoins de la nation.

Protéger une partie des producteurs nationaux c'est aussi les aider à remplir leur but, qui est de jouir et de s'enrichir, de se procurer un revenu et de l'accroître, avec le moins de peines et d'embarras que possible. Cette dernière protection doit sans contredit viser à restreindre la concurrence, afin de soustraire autant que possible les producteurs qu'elle veut favoriser à une lutte qui leur imposerait des efforts constants d'activité, d'attention, d'intelligence ; et le système protecteur, qui n'a pas d'autre protection en vue, devait se montrer en pratique généralement hostile à la concurrence. Mais si la protection qu'il est destiné à fournir avait toujours été nettement définie et formulée comme elle vient de l'être, elle n'aurait point obtenu dans l'opinion publique la faveur dont elle a joui, dont elle jouit encore aujourd'hui chez de grandes nations.

Tôt ou tard, cependant, lorsque la connaissance des vérités économiques sera plus généralement répandue, les partisans du système protecteur seront réduits à l'alternative, ou de convenir qu'ils n'entendent point protéger ce que leur système ne protége réellement pas, l'industrie nationale, ou de sou-

Digitized by Google

tenir la proposition qui figure en tête de ce paragraphe, et qui sera reconnue, par tout homme instruit, comme une monstrueuse absurdité.

§ 3. — *On protége l'industrie nationale en diminuant les revenus des consommateurs.*

L'application du système protecteur tend nécessairement et notoirement à renchérir tous les produits à l'égard desquels la concurrence est restreinte, notamment tous ceux que la nation recevrait de l'étranger, si l'importation n'en était pas entravée dans l'intérêt des producteurs nationaux. J'ai examiné plus haut les effets de ce renchérissement, qui équivalent à une réduction générale opérée sur les revenus des consommateurs. Les protectionnistes, loin de nier cette tendance, l'approuvent hautement, car c'est en cela même que consiste l'effet protecteur du système.

Or, l'industrie nationale pourrait-elle se trouver protégée par cette diminution des revenus de ceux qui consomment ses produits? N'est-il pas évident, au contraire, qu'elle devra nécessairement en souffrir, puisque la somme ainsi retranchée aux revenus des consommateurs aurait été par eux dépensée ou épargnée, c'est-à-dire employée à fournir soit une demande des produits de l'industrie, soit une addition aux capitaux dont elle dispose? Singulière protection que celle qui consiste à enlever au protégé une partie de ses moyens d'existence! Quoi! vous reconnaissez qu'une rivière ne charrie pas assez d'eau pour faire tourner, avec la rapidité désirable, les moulins établis sur son cours, et c'est en diminuant cette masse d'eau déjà insuffisante que vous prétendez accélérer le mouvement de ces moulins!

Ici encore, on reconnaît la confusion que j'ai signalée dans le précédent paragraphe. Il s'agit de protéger, non pas l'industrie nationale, mais une certaine catégorie de producteurs, qui ont engagé leurs capitaux et leur activité dans des bran-

Digitized by Google

ches d'industrie dont les produits seraient obtenus à moins de frais par la voie d'échanges internationaux.

§ 4. — *On accroît la richesse d'une nation en augmentant la quantité de travail nécessaire pour produire cette richesse.*

Le système protecteur est représenté par ses adhérents comme un moyen d'accoître la richesse d'une nation et d'accroître en même temps la quantité du travail national ; mais ses mesures pratiques ne tendent immédiatement qu'à ce dernier but ; elles ont pour premier effet d'obliger l'industrie nationale à fournir elle-même des produits, que la nation obtiendrait avec moins de travail par l'échange.

La nation a besoin de cent mille aunes de drap. Elle pourrait les obtenir de l'étranger en échange d'une certaine quantité de vins, qui ne lui coûteraient que 80,000 journées de travail. Le système protecteur oblige l'industrie nationale à produire elle-même les cent mille aunes de drap en y consacrant 100,000 journées de travail. Si le système protecteur fonctionne bien, voilà un gain net de 20,000 journées de travail, dont la nation s'est enrichie !

Ainsi, dans la théorie du système protecteur, ce n'est pas le produit du travail, c'est le travail lui-même qui constitue la richesse ; ce n'est pas la satisfaction, c'est l'effort ; une nation est riche, non en proportion de la somme de satisfactions qu'elle obtient par une somme déterminée d'efforts, mais en proportion de la somme d'efforts que lui coûte une somme donnée de satisfactions. C'est comme si l'on disait qu'un ouvrier s'enrichit lorsqu'on exige de lui une quantité additionnelle de travail, sans augmenter son salaire.

A la vérité, un ouvrier deviendra réellement plus riche si son salaire s'élève, quoique le travail qu'on exige de lui soit augmenté dans une proportion plus forte ; si, par exemple, au lieu de lui donner 12 francs par semaine pour 72 heures de travail, on lui donne 12 fr. 50 c. pour 80 heures ; à moins,

Digitized by Google

toutefois, qu'un accroissement de sa famille ne vienne accroître ses besoins, ou qu'il ne soit obligé de se donner des aides qu'il devra entretenir.

Une nation aussi devient plus riche, à mesure que son produit brut s'accroît, lors même que la somme du travail national augmente dans une plus forte proportion; pourvu toutefois que le nombre des individus entre lesquels doit se répartir le produit brut n'augmente pas en même temps.

Mais il n'y a rien dans le système protecteur qui tende à un tel résultat. Le produit brut d'une nation ne peut s'accroître que par l'augmentation du capital dont l'industrie nationale dispose, ou par l'une des causes qui rendent le travail plus productif, soit en augmentant l'efficacité des efforts humains, soit en leur substituant l'action de moteurs naturels partiellement gratuits.

Le système protecteur a-t-il la vertu d'accroître le capital disponible de l'industrie nationale, ou de provoquer les développements industriels qui rendent le travail plus productif? Non ; le système protecteur est incapable de créer la moindre parcelle de capital ; il ne fait que diriger le capital disponible vers des emplois comparativement désavantageux. Il tend à diminuer le produit net, sans augmenter le produit brut ; et comme il rend l'épargne plus difficile en diminuant les revenus des consommateurs, il tend par cela même à ralentir l'accroissement naturel du capital disponible.

Le système protecteur n'est pas moins inhabile à provoquer les développements industriels ; car, en restreignant la concurrence, il affaiblit le mobile le plus actif de ces développements.

Le système protecteur n'a d'autre vertu que celle de ralentir l'accumulation du capital, les progrès de l'industrie, en un mot, tout le mouvement économique de la société, en neutralisant partiellement l'action des causes qui impriment ce mouvement. Les défenseurs d'un tel système sont donc réduits à soutenir l'étrange théorie que j'ai formulée en tête

Digitized by Google

de ce paragraphe et à poser en principe que la richesse d'une nation ne consiste pas dans la somme des produits consommables qu'elle peut appliquer à ses besoins, mais dans la somme des efforts de travail qu'elle s'impose.

§ 5. — *On accroît la richesse d'une nation en l'obligeant à donner aux autres nations plus qu'elle n'en reçoit.*

Ceci est la théorie par laquelle le système protecteur se rattache au mercantilisme.

Lorsque, dans le courant du seizième siècle, on commença, en Angleterre et en Italie, à réfléchir sur les questions de finances et d'économie publique, on fut conduit, par de fausses analogies tirées de la manière dont se formaient les fortunes particulières, à regarder les métaux précieux comme la richesse qu'il était le plus désirable de posséder. Un particulier étant riche à proportion de la quantité de produits et de services qu'il pouvait consommer et commander, et ce pouvoir de consommer et de commander étant exactement représenté par la quantité d'or et d'argent dont chaque particulier disposait, on pensa qu'il en était de même pour les nations, que chaque nation devait s'estimer riche à proportion de la quantité d'or et d'argent qu'elle possédait, qu'une nation qui n'avait pas de mines d'or ou d'argent ne pouvait s'enrichir qu'en échangeant les produits de son travail contre ces deux métaux, et qu'elle deviendrait d'autant plus riche qu'elle en obtiendrait par ce commerce une quantité plus considérable. En partant de cette théorie, qui a reçu de nos jours le nom de *système mercantile,* on fut conduit à un ensemble de mesures pratiques, dont la tendance peut se formuler en ces termes : vendre le plus que possible, acheter le moins que possible; n'exporter que des produits de l'industrie nationale, n'importer que des métaux précieux. Les chiffres qui exprimaient la valeur totale des produits exportés et celle des produits importés devenaient ainsi les signes

Digitized by Google

indicateurs du développement économique d'un pays; la différence entre le chiffre des exportations et celui des importations donnait la mesure de l'accroissement de la richesse. Quand cette différence, qu'on appelait la balance du commerce, et que l'on constatait annuellement, se trouvait en faveur des exportations, la balance était dite favorable et attestait une augmentation équivalente de la richesse du pays; dans le cas contraire, la balance était défavorable et attestait une diminution de la richesse nationale.

L'idée mère du système mercantile a été généralement abandonnée comme une erreur manifeste; mais la pratique a survécu à la théorie, au moins en ce qui concerne la direction du commerce international, parce qu'elle pouvait se rattacher logiquement à une autre idée, moins absurde en apparence, quoique tout aussi erronée, qui avait remplacé le mercantilisme dans l'opinion des penseurs et des hommes d'Etat. Au lieu de vouloir accumuler dans son pays la plus grande quantité possible d'or et d'argent, on voulait y favoriser l'industrie nationale, en assurant à ses produits le plus vaste marché possible, tant à l'extérieur qu'à l'intérieur. La balance du commerce, tout en perdant par là son ancienne signification, en acquérait une nouvelle et continuait d'être le critère du développement économique, puisque le chiffre des importations de produits étrangers devait diminuer à mesure que l'industrie nationale s'emparerait plus exclusivement du marché intérieur, tandis que le chiffre des exportations de produits nationaux devait s'accroître à mesure que se multiplieraient et s'étendraient les débouchés extérieurs.

La balance du commerce a donc conservé toute son importance aux yeux des protectionnistes; vendre le plus que possible et acheter le moins que possible est encore leur devise, comme c'était celle des mercantilistes. Or, une nation qui vend plus qu'elle n'achète devant nécessairement recevoir en numéraire le solde qui lui reste dû, et ce numéraire devant, non moins nécessairement, perdre une partie de sa

Digitized by Google

valeur à mesure qu'il est introduit dans la circulation nationale, il en résulte que cette nation exporte plus de richesse qu'elle n'en importe, c'est-à-dire donne aux autres nations plus qu'elle ne reçoit d'elles. Le système protecteur, qui est censé contribuer à l'accroissement de la richesse d'une nation, implique donc bien réellement le paradoxe formulé en tête de ce paragraphe, savoir : qu'on devient riche en donnant plus qu'on ne reçoit, ou qu'on s'enrichit en se dépouillant.

§ 6. — *On accroît la richesse d'une nation en l'obligeant à négliger les avantages naturels que présente son territoire pour certaines branches de la production.*

Pour qu'une nation importe le moins que possible, il faut qu'elle suffise autant que possible à tous ses besoins par sa propre industrie ; il faut, notamment, qu'elle s'efforce d'obtenir, de ses fonds productifs, les denrées alimentaires dont elle ne peut se passer et les matières premières que son industrie doit mettre en œuvre.

Sous la pression exercée par les mesures pratiques du système protecteur, l'industrie nationale transformera peut-être en vignoble un terrain doué d'une aptitude naturelle toute spéciale pour la production du blé ; ailleurs, elle lui fera produire des mûriers, ailleurs des plantes oléagineuses, ailleurs des plantes tinctoriales, afin que le pays n'ait à importer du dehors ni vins, ni soies brutes, ni huiles, ni teintures ; elle enlèvera peut-être à ce même sol les capitaux et les bras qui seraient nécessaires pour exploiter les aptitudes spéciales dont la nature l'a doué, et s'en servira pour faire naître et pour entretenir de nombreuses entreprises manufacturières dont les produits auraient pu être obtenus à beaucoup moins de frais par le commerce international.

En vain la Providence avait sagement réparti les avantages de fécondité, de climat, de position géographique et de structure géologique, de manière à ce que nul pays ne fût complé-

Digitized by Google

tement déshérité de la nature et que tous pussent, par l'échange, profiter de ce que la nature donnerait à chacun ; le système protecteur a changé tout cela, et, au lieu de mettre à profit, pour s'épargner des efforts de travail, cette bienfaisante distribution des aptitudes naturelles des fonds productifs, les hommes s'obstinent à en faire abstraction, en forçant chaque pays à suffire aux besoins de ses habitants.

La mutualité des besoins et des services aurait amené et maintenu entre les nations la concorde et la paix ; le système protecteur sème la discorde et la guerre, en poussant chaque peuple à s'isoler de tous les autres dans une défiante, jalouse, hostile et coûteuse indépendance.

§ 7. — *On accroît la richesse d'une nation en multipliant les branches de production auxquelles ses capitaux s'appliquent.*

Un auteur allemand, Frédéric List, a été le premier inventeur de cette théorie, qui, après avoir, grâce au talent de cet écrivain, grâce à quelques vérités mélangées parmi ses erreurs, grâce aussi à ce que ses opinions avaient de flatteur pour l'orgueil national de certains peuples, obtenu d'abord une assez grande popularité, est aujourd'hui presque entièrement oubliée, au moins partout ailleurs qu'en Allemagne. L'auteur du présent ouvrage la signala au public français et en fit une réfutation détaillée à l'époque où elle jouissait de sa plus grande vogue [1]. Il se bornera ici à extraire de ce premier travail l'exposition et la critique des idées principales du protectionniste allemand ; car, cette base une fois renversée, tout tombe avec elle.

Selon M. List, les *forces productives* de la richesse ont infiniment plus d'importance que la richesse elle-même. Or, les économistes n'en ont rien su ; ils font abstraction des

[1] V. *Bibliothèque universelle de Genève*, t. XXXV, p. 5 à 35 et 217 à 251 — (septembre et octobre 1841). L'ouvrage de List n'a été traduit en français et mentionné dans le *Journal des Economistes* que douze ans plus tard.

Digitized by Google

forces productives, pour ne s'occuper que des produits. De là l'erreur de croire qu'il soit indifférent pour un pays de réunir ou de ne pas réunir tous les moyens divers de production.

Lorsque le système protecteur a eu pour effet d'introduire une nouvelle fabrication dans un pays, M. List convient que ce pays en éprouve au premier moment une perte, parce que les produits de la nouvelle industrie coûtent plus de travail que n'en coûteraient les produits similaires de l'étranger, si l'entrée en était libre ; mais cette perte, dit-il, est plus que compensée par un gain d'une importance tout autre, par le gain d'une *nouvelle force productive*.

Une nouvelle force productive ! Où est-elle ? Serait-ce la machine employée dans l'industrie nouvelle ? Mais la machine n'est pas une force productive : c'est un capital à l'aide duquel le fabricant met à profit des forces productives qui existaient déjà auparavant dans le pays, telles que les courants d'eau, la vapeur, les forces de l'homme ou des animaux. Ainsi l'introduction de la machine ne saurait être un gain pour le pays que dans deux hypothèses, savoir : 1° si le capital qu'elle représente est une addition faite à ceux dont le pays disposait auparavant ; 2° si elle offre un emploi plus avantageux des capitaux déjà disponibles.

Or, ce qui motive une mesure de protection, c'est que l'industrie qui en est l'objet ne peut soutenir la concurrence des produits de même nature fournis par l'industrie étrangère ; en d'autres termes, c'est que l'industrie en question n'offre pas aux capitaux dont le pays dispose un emploi aussi avantageux que les autres industries, les autres branches de production déjà exploitées.

La mesure prohibitive ou restrictive destinée à protéger cette nouvelle industrie, n'agissant point directement sur la mise en œuvre des capitaux, ne saurait contribuer à la rendre plus avantageuse. Elle n'y introduit, par elle-même, ni une nouvelle division du travail, ni l'emploi de nouveaux moteurs, rien, en un mot, de ce qui rend le travail humain plus

Digitized by Google

efficace et, par conséquent, le capital plus productif. Elle ne peut donc assurer un profit à l'industrie protégée qu'aux dépens des industries qui ne le sont pas ; et ce sera naturellement aux industries dont les produits s'échangeaient contre ceux de l'industrie étrangère maintenant exclue du marché national, que l'industrie nouvelle enlèvera d'abord les capitaux dont elle a besoin.

Ainsi, la mesure restrictive ne pouvant avoir pour effet ni de rendre les capitaux du pays plus productifs, ni d'en attirer ou d'en rendre productive une quantité additionnelle, il faut en conclure que cette mesure n'est pas et ne saurait être économiquement avantageuse.

M. List est forcé de convenir qu'elle ne l'est pas au moment de son introduction ; mais quel gain pour l'avenir, dit-il, qu'un *nouveau* moyen de production, une *nouvelle industrie !*

Ce sont là des mots, et pas autre chose. Une nouvelle industrie n'est pas avantageuse parce qu'elle est nouvelle ; si elle le devient, c'est uniquement parce qu'elle présente un emploi plus avantageux aux capitaux du pays ; mais si elle présente ce genre d'avantage, elle s'établit sans aucune protection.

Ce n'est point par le nombre et la variété de ses moyens de production qu'un pays s'enrichit ; c'est par la productivité absolue de ceux qu'il exploite.

Pour augmenter la force de son argument, M. List l'étaye d'une comparaison sophistique, dont il est aisé de faire justice.

Supposez, dit-il, deux pères de famille, propriétaires, faisant chacun une épargne annuelle de mille écus, et ayant chacun cinq fils. L'un place ses épargnes à intérêt et fait travailler ses fils pour son compte. L'autre emploie ses épargnes à faire de deux de ses fils des agriculteurs éclairés, et à faire apprendre aux trois autres, à chacun selon ses facultés naturelles, diverses professions. Le premier agit selon la théorie des valeurs, selon la science de l'école ; le second, selon la

Digitized by Google

théorie des forces productives, selon l'économie politique nationale. A leur mort, le fonds capital de l'un se trouvera augmenté de toutes ses épargnes, mais la postérité de l'autre aura acquis les moyens d'accroître indéfiniment la fortune, le lustre et la position sociale de la famille.

Le vice de cette allégorie, c'est qu'elle est précisément le rebours de la réalité. Le père de famille, c'est l'Etat; les fils sont les capitalistes. Or, le père de famille est maître de sa fortune, tandis que l'Etat ne dispose point de la fortune des capitalistes; le père de famille a les lumières et l'expérience qui manquent à ses fils pour se diriger dans le choix d'une profession, tandis que l'Etat n'a ni l'expérience ni les lumières que possèdent les capitalistes pour se diriger dans l'emploi de leurs capitaux. Essayons de rendre l'allégorie semblable à la réalité. Pour cela, au lieu de capitaux pécuniaires, parlons des facultés individuelles qui appartiennent bien exclusivement aux fils de famille, et supposons qu'ils aient un patrimoine indépendant. En outre, faisons-les majeurs, sans que cependant ils soient encore sortis de la puissance paternelle. Les enfants de chacun des deux pères de famille, suivant la pente de leurs dispositions naturelles, qu'une première éducation a développées, se vouent, trois d'entre eux à l'agriculture, les deux autres au commerce. Les premiers cultivent le domaine paternel, ou prennent à ferme des terres voisines. Tous se livrent à leur profession avec ce zèle qu'on apporte à tout ce qu'on fait par goût, et qui est un gage certain du succès.

Cependant l'un des deux pères de famille dit à ses fils : « Ce n'est pas ainsi que je l'entends. Je veux avoir dans ma famille un architecte, un avocat et un marchand détaillant, afin de n'être pas obligé de m'adresser à des étrangers dans mes besoins. » Puis, en vertu de sa puissance paternelle, il fait abandonner à trois d'entre eux les carrières qu'ils avaient embrassées, et les oblige à se vouer à des professions auxquelles ni leurs facultés naturelles ni leurs précédentes occupations ne

Digitized by Google

les ont préparés. Il réussit ainsi à cumuler dans sa famille cinq industries au lieu de deux. Voilà le père de famille selon la doctrine et le cœur de M. List.

Dans un chapitre intitulé : *Confédération des forces productives*, M. List nous montre comment Smith, dans son fameux théorème de la division du travail, n'a vu qu'une partie, qu'une face de la vérité, et comment lui, List, a vu l'autre face et se trouve en état de nous exposer la vérité tout entière, savoir : que l'efficacité du travail est merveilleusement augmentée, non-seulement par la répartition des industries diverses et des divers travaux de chaque industrie entre des individus distincts, mais encore par la réunion de ces diverses industries, par leur rapprochement dans un même lieu, tout au moins dans un même pays. Une fabrique prospère d'autant plus que les travaux y sont plus divisés, plus réunis, plus en état de fournir immédiatement leur coopération. De même toutes les industries, tant extractives que de fabrication, réussiront d'autant mieux qu'elles seront plus divisées et en même temps plus réunies, plus en état de s'aider mutuellement. Donc une nation est, ou deviendra d'autant plus riche, qu'elle exercera sur son territoire un plus grand nombre d'industries diverses.

Cette assertion vague est susceptible de plusieurs sens différents. Fausse ou vraie, suivant la manière dont on l'interprète, elle est par cela même éminemment propre à la défense d'une mauvaise cause et de nature à séduire les lecteurs non prévenus.

M. List a-t-il voulu dire qu'une industrie devient plus productive par cela seul que d'autres industries d'une espèce quelconque s'établissent auprès d'elle, sur un territoire soumis aux mêmes lois et au même gouvernement? C'est une erreur manifeste. Il m'est impossible de concevoir, par exemple, comment l'exercice de l'industrie cotonnière dans le canton de Genève, quand on réussirait à l'introduire par le moyen d'un droit protecteur, contribuerait le moins du

Digitized by Google

monde à la prospérité de la fabrique d'horlogerie, ou comment des industries exercées au nord et au midi de la France, à cent cinquante lieues les unes des autres, peuvent s'entr'aider et avoir les unes sur les autres une influence que ne pourraient pas exercer sur elles des industries étrangères situées à quelques lieues seulement des frontières respectives.

S'agit-il de l'avantage que peut tirer une industrie du voisinage de celles qui sont réellement ses auxiliaires, parce qu'elle emploie leurs produits, soit comme instruments, soit comme matières premières? Mais l'avantage, dans ce cas particulier, consiste uniquement dans la possibilité de s'approvisionner complétement, facilement et au moindre prix possible, des produits en question.

Si c'est au voisinage seul de l'industrie auxiliaire qu'on peut le devoir, et si le voisinage est toujours nn moyen sûr d'assurer cet approvisionnement, ce voisinage, sans contredit, sera infiniment désirable; mais il n'en est point ainsi. L'approvisionnement peut devenir tel qu'on le désire, sans que l'industrie auxiliaire soit exercée dans le même pays, et il ne suffit pas qu'elle y soit exercée pour que l'approvisionnement soit à la fois économique et facile. Un exemple rendra ceci parfaitement clair.

La fabrication de l'horlogerie est une de celles qui ont le plus d'industries auxiliaires, c'est-à-dire qui emploient, soit comme instruments, soit comme matières premières, le plus de produits fournis par d'autres industries. Elle a besoin, en particulier, d'une grande quantité de ressorts d'acier très-fin, de formes et de dimensions diverses.

Que doit désirer et que désire, en effet, le fabricant d'horlogerie? C'est de pouvoir s'approvisionner de ressorts facilement et à bas prix, d'en trouver quand il en a besoin, tels précisément qu'il les lui faut, et avec la moindre avance possible de son capital disponible. Que faut-il pour cela? Qu'il ait à sa portée un *marché* de ressorts, c'est-à-dire un

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA
Digitized by Google

lieu où la demande de ce produit soit assez considérable et assez constante pour déterminer une offre abondante, non moins constante, et par conséquent à un prix aussi rapproché que possible du prix coûtant. Du reste, que cette offre soit le résultat d'une fabrication indigène ou étrangère, que la fabrication des ressorts soit à une lieue ou à cent lieues de lui, cela est absolument indifférent à notre fabricant d'horlogerie. Ces circonstances ne l'intéresseraient qu'autant qu'il en pourrait résulter quelque différence dans la régularité de l'approvisionnement; mais la régularité de l'approvisionnement dépend uniquement de l'état du marché.

Si le marché est mal pourvu et que notre fabricant soit à la tête d'une très-vaste exploitation, il se décidera peut-être à établir lui-même une fabrication de ressorts, non qu'il lui convienne absolument de voir une telle industrie exercée dans son voisinage ou dans son pays, mais tout simplement parce que c'est le seul moyen qu'il ait de s'assurer, dans ce cas, un approvisionnement régulier des produits qu'il emploie comme matière première. Il n'est point rare de voir certaines industries auxiliaires exercées subsidiairement par l'entrepreneur de l'industrie principale à laquelle leurs produits sont nécessaires, et, en y regardant de près, on verra toujours que ce fait s'explique par l'absence d'un marché propre à garantir la régularité de l'approvisionnement.

Supposez, au contraire, notre fabricant à portée d'un marché abondamment approvisionné par l'industrie étrangère; non-seulement il ne détournera pas de son entreprise principale une portion de son capital pour l'employer à une fabrication subsidiaire, mais il verra de fort mauvais œil que, par le moyen d'un droit protecteur, on assure l'approvisionnement exclusif du marché à une fabrique nationale dont les produits seront plus chers et probablement, au moins pendant quelque temps, moins variés et moins parfaits que ceux de l'industrie étrangère.

Dira-t-on que la fabrique nationale, n'ayant à payer ni

Digitized by Google

frais de transport ni profits commerciaux, sera mieux placée pour approvisionner économiquement et abondamment le marché national? Alors, aussi, elle s'établira d'elle-même, sans aucune protection, car elle n'aura rien à redouter de la concurrence des fabriques étrangères.

J'ai pris à dessein pour exemple un produit qui présente une certaine valeur avec peu de poids et peu de volume, pour montrer que, dans ce cas-là même, l'assertion de M. List n'est pas soutenable. Mais les produits du plus grand nombre des industries auxiliaires sont de telle nature, qu'il y a un avantage manifeste à les fabriquer dans le lieu même où ils se consomment, aussitôt que la demande y atteint le degré de constance et d'intensité nécessaire pour assurer l'écoulement des produits.

En parcourant les *documents de l'enquête* qui fut faite par le ministère français en 1834, on y trouve la confirmation à la fois négative et positive de ce que je viens de dire : négative, en ce que pas un des industriels consultés ne demanda la protection pour d'autres industries que pour la sienne; positive, en ce que tous s'accordèrent à demander la libre importation des produits qui leur servaient d'instruments ou de matières premières, c'est-à-dire des produits fournis par les industries auxiliaires des leurs. Ces fabricants, tous hommes d'expérience, quelques-uns fort éclairés, paraissaient ignorer totalement les effets que M. List attribue à la confédération des forces productives, et ce n'étaient certes pas les doctrines de l'école qui les empêchaient d'apercevoir un fait qu'ils eussent été mieux en état que personne de constater et plus intéressés que personne à rendre public.

Enfin, si M. List a voulu simplement parler de l'impulsion que donnent les manufactures aux arts mécaniques et au génie industriel, je suis d'accord avec lui pour reconnaître le fait d'une manière générale. Mais je ne pense pas que le degré de cette impulsion tienne le moins du monde au nombre des indusries différentes qu'exploite une nation.

Digitized by Google

Une seule industrie nationale exploitée avec des capitaux considérables, ayant de nombreux débouchés, favorisée par les circonstances naturelles du pays, et pouvant dès lors se passer de protection, lutter même avec avantage sur les marchés étrangers contre toute concurrence, serait certainement, sous ce point de vue, plus efficace que dix industries différentes n'existant qu'en vertu des douanes, bornées à l'approvisionnement du marché national, et ne faisant valoir chacune que des capitaux peu considérables.

Digitized by Google

CHAPITRE II.

SYSTÈME POURVOYEUR.

Le système pourvoyeur est plus ancien que le système protecteur ; nous le voyons déjà pratiqué fort en grand par Joseph, en Egypte. C'est qu'il repose sur un principe unique, dont la simplicité apparente et le caractère philanthropique ont dû séduire de tout temps les chefs et les législateurs des sociétés humaines. L'Etat, qui représente les volontés et qui dispose des forces collectives de la communauté, doit pourvoir aux besoins les plus généraux des membres de la communauté.

Que pourrait-on alléguer, en effet, contre ce principe, au point de vue de la justice? Les hommes réunis en société ayant tous besoin, par exemple, de denrées alimentaires pour vivre, n'est-ce pas un devoir pour le souverain auquel ils ont donné, dans leur propre intérêt, tout pouvoir sur leurs personnes et sur leurs biens, d'employer ce pouvoir à satisfaire un besoin si général et si absolu? Cette satisfaction n'est-elle pas un des premiers, un des plus grands intérêts de la société qu'il gouverne? Cette société n'aura-t-elle pas le droit de s'en prendre à lui lorsqu'elle se verra, faute de mesures générales que lui seul pouvait ordonner et accomplir, exposée aux horreurs de la famine?

Aussi les gouvernements sont-ils souvent poussés dans cette voie, malgré eux et contrairement à leurs convictions, par l'opinion qu'on se fait de leurs devoirs et de leur pouvoir. Les souverains absolus n'échappent guère à cette contrainte;

Digitized by Google

les gouvernements constitutionnels la subissent quelquefois, lorsque le peuple qu'ils représentent a été maintenu dans une ignorance complète des lois qui régissent le monde économique.

Le système pourvoyeur est à certains égards comme la contre-partie et la négation du système protecteur, en ce qu'il subordonne l'intérêt des producteurs à celui des consommateurs. Tandis que le système protecteur aspire à favoriser la production en procurant la cherté des produits, le système pourvoyeur aspire à favoriser la consommation par le bon marché des produits; le premier tend à obtenir une somme donnée de satisfactions par la plus grande somme possible d'efforts; le second, à obtenir d'une somme donnée d'efforts la plus grande somme possible de satisfactions. Celui-là est erroné à la fois dans son but et dans ses moyens; celui-ci ne l'est que dans ses moyens. Le système pourvoyeur se propose un but rationnel; mais il le poursuit par des moyens qui ne le sont pas et qui vont à fin contraire; il veut résoudre par l'intervention de l'Etat un problème qui, dans les limites où la solution en est réellement possible, ne peut se résoudre que par la liberté la plus absolue de la production et de la circulation.

De cette opposition entre les principes des deux systèmes doivent résulter nécessairement des conflits dans leur application, et l'industrie agricole, qui produit les denrées auxquelles s'applique le système pourvoyeur, fournit le terrain sur lequel ces conflits se manifestent. Assurer à la fois aux producteurs la cherté, aux consommateurs le bon marché des denrées alimentaires, c'est une chose impossible. Pour atteindre le premier but, on doit repousser la concurrence des producteurs étrangers et appeler celle des consommateurs étrangers; pour atteindre le second, il faudrait, au contraire, attirer le concours des producteurs étrangers et repousser la concurrence des consommateurs étrangers. Comment concilier en pratique des exigences tellement opposées?

Digitized by Google

La conciliation cherchée ne saurait être qu'une transaction entre ces deux intérêts, par laquelle ils seront satisfaits l'un et l'autre dans une certaine limite. C'est à ce résultat en effet qu'on est arrivé, d'abord en Angleterre, puis en France et ailleurs, au moyen d'un tarif variable, qu'on a nommé échelle mobile, et qui, combiné avec une classification par zones juxtaposées, a reçu dans la législation française son degré suprême de complication.

Le but du système pourvoyeur étant rationnel, je dois d'abord le définir, l'analyser nettement et montrer comment il est atteint, sous un régime de complète liberté, autant qu'il peut l'être ; en d'autres termes, poser le problème et en indiquer la solution rationnelle.

SECTION I.

Position et solution rationnelle du problème.

§ 1. — *Approvisionnement.*

L'intérêt auquel s'applique le système pourvoyeur n'est pas seulement général, il est pressant, du moins il peut le devenir, et dans certains cas il le devient à tel point, qu'un gouvernement n'est plus libre de ne pas s'en préoccuper. C'est ce qui a lieu notamment lorsque, par suite de mauvaises récoltes ou d'autres causes, l'approvisionnement de denrées alimentaires dont un pays dispose se trouvant insuffisant pour en nourrir la population, la classe la moins riche de cette population se trouve menacée de privations douloureuses.

L'insuffisance dont il s'agit est sans doute relative à la consommation ordinaire, aux habitudes générales des consommateurs, et le besoin de nourriture est susceptible, comme tous les autres, de réductions, qui ne produisent pas nécessairement des souffrances réelles. Lorsque la consom-

Digitized by Google

mation habituelle dépasse le nécessaire, une disette qui n'enlèverait que le superflu pourrait n'imposer aucune privation intolérable. Mais comme la disette se manifeste toujours et inévitablement par la cherté relative des subsistances, elle atteint fort inégalement les diverses classes de consommateurs et n'impose un changement d'habitude qu'aux familles dont les revenus ne se prêtent pas à une augmentation de dépense pour les besoins de nourriture. Il en résulte qu'un déficit qui, étant également réparti entre tous les membres de la société, n'aurait diminué que d'une manière insensible la consommation habituelle de chacun d'eux, peut devenir pour plusieurs une cause de souffrances et de mort, en pesant exclusivement sur une classe peu nombreuse de nécessiteux.

Le déficit qui, étant réparti entre un million d'habitants, ne diminuerait que d'un dixième la consommation de chacun d'eux, diminuera de moitié celle de deux cent mille pauvres, qui seront seuls hors d'état d'augmenter leur dépense. Et si, au lieu de huit cent mille individus, il s'en trouve neuf cent mille qui puissent ne rien retrancher à leur nourriture habituelle et absorber par conséquent la totalité de l'approvisionnement disponible, que deviendront les cent mille plus pauvres, sur lesquels pèsera exclusivement le déficit ?

Grâce à cette inégale répartition, l'insuffisance d'approvisionnement ne peut jamais être un fait inoffensif et indifférent. De nos jours, sans doute, les dévastations de la guerre et les autres causes anormales de la disette ont notablement diminué ; les causes normales elles-mêmes ont beaucoup perdu de leur intensité, soit par les progrès de la science agricole, soit par la découverte d'aliments dont la production est plus constante et uniforme que celle des céréales, soit enfin par l'aplanissement de beaucoup de difficultés politiques et d'obstacles matériels qui entravaient jadis le commerce des denrées alimentaires. Mais un déficit relatif est toujours possible, et, quelque modique et limité qu'on le suppose, il devient toujours, pour une fraction quelconque de la population, un

Digitized by Google

fléau redoutable, et pour le gouvernement auquel cette population est soumise une crise embarrassante, sinon dangereuse.

J'examinerai dans le livre suivant, lorsque je parlerai de la bienfaisance publique, s'il convient que l'Etat intervienne pour remédier aux maux individuels résultant d'une disette effective; je n'ai à m'occuper ici que des moyens de prévenir le fléau. La première question impliquée dans le problème à résoudre est évidemment celle-ci : comment assurer d'avance à la population d'un pays un approvisionnement suffisant de denrées alimentaires, ou, en d'autres termes, puisque cherté est synonyme d'insuffisance, comment lui assurer d'avance les denrées alimentaires dont elle a besoin à un prix constamment assez modique pour que chaque individu puisse en consommer la quantité qui lui est nécessaire ?

Le moyen le plus direct, pour une nation, de se procurer l'approvisionnement de denrées alimentaires dont elle a besoin, c'est de les produire elle-même sur son propre sol. Mais si ce moyen est le plus direct, il n'en résulte pas que ce soit toujours le plus économique. Il peut convenir à une nation de recevoir ses subsistances, au moins en partie, de pays étrangers, qui les produisent avec moins de travail. D'ailleurs, dans ce cas, c'est encore elle qui les produit, puisqu'elle les obtient en échange d'autres marchandises produites par elle, ou d'argent qu'elle s'est procuré par des échanges antérieurs; elle les produit indirectement, au lieu de les produire directement.

§ 2. — *Répartition de l'approvisionnement.*

Il ne s'agit pas ici de la répartition qui s'opère entre les individus consommateurs d'après leurs revenus respectifs, et qui est, ainsi que je l'ai déjà dit, un fait de distribution de la richesse, non un fait de circulation; il s'agit de la répar-

Digitized by Google

tition de l'approvisionnement, d'abord entre les diverses parties d'un même pays, puis entre les moments successifs dont se compose la période pour laquelle cet approvisionnement doit suffire; répartition dans l'espace et répartition dans le temps, qui sont, l'une et l'autre, des faits de pure circulation, et qui importent pour le moins autant que la quantité absolue de l'approvisionnement.

Il suffit qu'un pays ait quelques lieues carrées d'étendue pour que les effets d'une mauvaise saison y puissent être inégaux. Les ravages de la grêle se renferment parfois dans un espace fort restreint, et il en est de même des dommages que causent certaines plantes parasites et certains insectes. Dans un grand pays l'uniformité des récoltes sur tout le territoire est une exception ; la diversité, c'est la règle.

Il y a donc presque toujours, dans un même pays, des districts où le prix du blé s'élève au-dessus du prix moyen général de tout le territoire, parce que la récolte locale, comparée aux besoins locaux, y présente un déficit. Ce qu'on doit désirer alors, c'est que ce déficit se répartisse également sur tout le territoire, et que le prix moyen devienne le prix réel dans tous les districts, afin que les effets de la disette dont certains districts sont menacés soient rendus insensibles, ou du moins s'atténuent autant que possible en se partageant. Cette uniformité des prix et cette répartition du déficit ne sont pas seulement d'un intérêt temporaire et partiel pour les districts menacés, elles sont d'un intérêt général et permanent pour tout le pays ; car il convient partout aux producteurs et aux consommateurs que les prix soient aussi constants que possible d'année en année, et il est évident que les fluctuations du prix moyen seront moins fortes que celles des prix locaux.

La répartition de l'approvisionnement dans l'espace est donc toujours avantageuse ; elle l'est d'autant plus qu'elle s'applique à un plus grand espace; elle l'est, que l'approvisionnement total soit suffisant ou qu'il ne le soit pas, quoi-

Digitized by Google

qu'elle paraisse plus rigoureusement exigée par la justice dans le premier cas que dans le second.

Mais la suffisance d'un approvisionnement ne dépend pas seulement du nombre de ceux qui doivent se le partager; elle dépend aussi du temps pendant lequel cet approvisionnement doit leur suffire.

Dans les pays dont se compose le monde civilisé actuel l'approvisionnement direct des denrées alimentaires les plus indispensables ne se renouvelle qu'une fois chaque année, et comme c'est l'excédant produit par les uns qui sert à combler le déficit que laisse la production des autres, le renouvellement annuel se trouve être aussi la loi de l'approvisionnement indirect. Chacun des pays à déficit se trouve en présence d'une nécessité dont aucune mesure législative ou gouvernementale, aucune intervention de l'Etat ne saurait tempérer la rigueur; il faut que l'approvisionnement direct fourni par son territoire, joint à l'approvisionnement indirect que lui fournissent les pays à excédant, suffise à ses besoins jusqu'au moment où l'un et l'autre pourront être renouvelés, c'est-à-dire jusqu'à une époque plus ou moins éloignée, qu'il n'est pas en son pouvoir de rapprocher, ne fût-ce que d'un jour. Il lui importe donc que la consommation de l'approvisionnement total disponible soit répartie sur toute la période d'attente, de manière à ce que chaque jour ait sa ration assurée.

Faute d'une telle répartition, en effet, il pourrait arriver que l'approvisionnement disponible se trouvât épuisé avant l'époque du renouvellement, et laissât ainsi la population du pays exposée, pendant un intervalle plus ou moins long, à toutes les fatales conséquences d'un déficit absolu.

L'approvisionnement total dont un pays dispose, ou est certain de pouvoir disposer, s'élève, par exemple, au 1er septembre, à 300,000 mesures de blé, ou de toute autre denrée alimentaire; mais cet approvisionnement doit suffire jusqu'au mois de juillet de l'année suivante, c'est-à-dire pour 300 jours au moins. Il faut donc que la consommation journalière ne dé-

Digitized by Google

passe jamais 1,000 mesures, car ce qui serait consommé de plus dans un certain jour manquerait nécessairement aux autres jours. S'il arrivait que la consommation journalière fût de 1,035 mesures, l'approvisionnement étant épuisé au bout de 290 jours, il resterait 10 jours de déficit absolu, 10 jours de famine. Si la consommation journalière était de 1,070 mesures, l'intervalle de famine serait de 20 jours ; avec une consommation de 1,100 mesures, il serait d'un mois entier !

Dans les cas d'insuffisance absolue de l'approvisionnement total disponible, la répartition dans le temps ne remédie pas, il est vrai, à cette insuffisance, mais elle en tempère les effets, autant que cela est possible, en les étendant sur toute la période qui en est menacée. Plus l'approvisionnement est insuffisant, plus la répartition dans le temps devient nécessaire pour empêcher la disette de dégénérer en famine et de produire des souffrances intolérables.

Le problème à la solution duquel s'applique le système pourvoyeur se résume donc sous ces deux chefs : approvisionnement, répartition ; et il peut se formuler en ces termes : pourvoir à ce que le pays dispose d'un approvisionnement aussi complet que possible ; répartir l'approvisionnement disponible aussi également que possible dans l'espace et dans le temps. Sur ces deux points, le problème est résolu par la liberté absolue de la production et de la circulation ; il ne peut l'être que par cette liberté.

§ 3. — *L'approvisionnement sous le régime de la liberté.*

L'agriculture n'a pas plus besoin que toute autre industrie d'une protection spéciale. Que l'agriculteur soit libre d'acheter ses instruments de travail là où ils lui coûteront le moins et de chercher pour ses produits le marché le plus avantageux, cela suffit, si d'ailleurs rien n'entrave dans le pays la circulation et la distribution des capitaux disponibles,

Digitized by Google

pour que le sol soit cultivé autant qu'il peut l'être profitablement.

L'agriculteur national est toujours plus ou moins protégé de fait contre la concurrence des produits étrangers par les frais de transport que ceux-ci ont à supporter et dont les siens sont affranchis, car les denrées alimentaires sont des marchandises encombrantes et, par conséquent, d'un transport coûteux. La cherté relative de ces denrées, ou, ce qui est la même chose, l'insuffisance de l'approvisionnement direct, ne pourrait donc pas devenir permanente, dans un pays producteur, parce que le stimulant qu'elle donnerait à la production aurait inévitablement pour effet de l'accroître et d'élever l'offre au niveau des besoins, en abaissant les prix au taux qu'exigerait l'état permanent et ordinaire de la demande.

Cela n'est vrai toutefois que dans un pays où les progrès de l'art agricole sont assez rapides pour neutraliser l'effet résultant de ce que la population, par conséquent la demande des denrées alimentaires, s'accroît, et avec cette demande la difficulté d'y pourvoir par une culture intensive ou extensive. Quand la production rencontre cette inévitable difficulté sans avoir trouvé encore le moyen de la vaincre, l'accroissement de la quantité produite ne tendant plus à faire baisser le prix des denrées offertes, puisque leur valeur normale s'élève avec cet accroissement, la cherté peut devenir permanente, et alors il convient au pays producteur de recourir plutôt à l'importation, en demandant au commerce de quoi combler le déficit que laisserait l'approvisionnement direct. C'est aussi le cas de tous les pays dans lesquels la culture indigène, soit parce qu'elle s'applique à un territoire d'une étendue insuffisante, soit parce qu'elle n'est pas favorisée par la nature du sol et par le climat, ne fournit pas de quoi pourvoir dans les années ordinaires aux besoins de la population ; c'est le cas encore des pays producteurs, même les plus avancés, lorsqu'une mauvaise récolte a produit dans leur approvisionnement direct un déficit accidentel.

Digitized by Google

Il en est de l'approvisionnement indirect comme de toute autre branche de commerce, comme de tout déploiement d'activité répondant à un besoin social quelconque; la réalisation en est garantie autant qu'elle peut l'être si ceux qui ont le plus d'intérêt à l'effectuer sont aussi les plus capables de le faire, en d'autres termes, si la volonté et le pouvoir d'atteindre au but proposé se trouvent réunis chez les mêmes personnes. Quelles sont ici les personnes qui ont le plus d'intérêt, les personnes dont la volonté doit avoir le plus de force et de persistance?

La société entière est intéressée à ce que l'approvisionnement s'effectue, puisque tous les membres de la société sont consommateurs de denrées alimentaires; mais il y a une catégorie qui est doublement intéressée à ce que le but soit rempli, c'est celle des hommes qui ont des capitaux engagés dans le trafic des denrées, ou disponibles pour cet emploi. Ces hommes, en effet, outre la satisfaction qu'ils se promettent en qualité de consommateurs, trouvent une source de gains assurés et considérables dans les opérations par lesquelles se réalise l'approvisionnement; et comme ils se font concurrence les uns aux autres dans ce commerce, chacun d'eux est intéressé à fournir les denrées importées au plus bas prix possible, afin de s'assurer la plus grande part possible dans les opérations, et dans le gain total qui doit en résulter.

L'intérêt de ces spéculateurs est donc parfaitement d'accord avec celui de la société entière; leurs volontés, stimulées par le plus énergique des mobiles ordinaires et permanents de l'activité humaine, par l'amour du gain, convergeront ainsi, d'elles-mêmes et nécessairement, vers le but proposé, vers la réalisation de l'approvisionnement indirect le plus complet possible au meilleur marché possible.

On peut dire sans doute aussi que le gouvernement, qui se compose toujours de consommateurs, est doublement intéressé à la réalisation de l'approvisionnement indirect, à cause

Digitized by Google

des embarras que pourrait lui occasionner une disette. Mais le sentiment de crainte que produit chez un fonctionnaire la perspective éventuelle et incertaine d'un mal qui ne l'atteindra que dans les intérêts collectifs du gouvernement dont il fait partie, pourrait-il jamais égaler en énergie le désir qu'éprouve un spéculateur d'accroître sa fortune et ses moyens personnels de jouissance? Dans le premier cas, la responsabilité est douteuse, la sanction indirecte et indéterminée; dans le second, la responsabilité est certaine, la sanction nettement aperçue et déterminée : nul gain à espérer, perte certaine de revenu, de temps et souvent aussi de capital, pour le spéculateur qui aura manqué d'intelligence ou d'activité.

Si l'intérêt des spéculateurs est évidemment plus fort que celui du gouvernement, la supériorité de leurs moyens d'action n'est pas moins évidente. Qui pourrait mettre en doute que les hommes qui ont fait d'une certaine branche de commerce leur profession spéciale et habituelle soient mieux en état que personne de l'exercer, mieux pourvus des connaissances et des aptitudes pratiques dont ce commerce exige l'application?

La société n'a pas seulement besoin de denrées alimentaires, et le trafic de ces denrées n'est qu'une des branches d'un commerce d'importation qui en compte bien d'autres, et de plus considérables, au moins par la valeur totale des marchandises importées. A-t-on jamais vu qu'une nation fût privée de choses qu'elle désirait consommer, lorsque le commerce pouvait les lui procurer et qu'elle consentait à en payer la valeur? Toutes les mesures restrictives du système protecteur ne sont-elles pas fondées sur cette supposition, généralement admise comme vraie, que les produits étrangers dont le besoin se ferait sentir et dont l'entrée ne rencontrerait aucun obstacle légal, seraient importés en quantités illimitées et aux plus bas prix possibles? Pourquoi le même déploiement d'intelligence et d'activité qui suffirait pour

Digitized by Google

approvisionner abondamment telle société de coton, de laine, de fer, et qui suffit pour l'approvisionner complétement de café, de sucre, de thé, ne suffirait-il pas pour lui assurer de même un approvisionnement complet de céréales ou d'autres denrées alimentaires? Si le cas exceptionnel d'une disette générale oppose à ce dernier approvisionnement des difficultés exceptionnelles, par qui pourront-elles être vaincues, si ce n'est par ceux qui sont à la fois le plus intéressés et le plus aptes à les prévoir et à les surmonter?

§ 4. — *Répartition de l'approvisionnement par le libre échange.*

L'efficacité du libre échange pour opérer la répartition dans l'espace est depuis longtemps reconnue, et la plupart des Etats de la chrétienté ont admis, au moins en principe, la liberté du commerce intérieur des denrées alimentaires, quoique leurs mesures pratiques soient souvent contraires à cette liberté.

Le commerce a un intérêt évident à opérer cette répartition, en achetant les denrées là où leur prix est au-dessous de la moyenne générale, pour les revendre là où il s'élève au-dessus; intérêt qui est d'autant plus réel et qui agit d'autant plus fortement que le besoin de la répartition est plus senti, c'est-à-dire que l'inégalité des prix est plus considérable. D'un autre côté, les opérations dont il s'agit sont d'autant plus économiques, elles pèsent d'autant moins sur le prix des denrées, que la concurrence y est plus active, c'est-à-dire que le commerce est plus dégagé d'entraves, de conditions, de formalités, en un mot, plus libre.

Ici encore, de même que pour l'approvisionnement indirect, les intérêts individuels qu'on doit supposer les plus actifs sont pleinement d'accord avec l'intérêt général de la société, et le pays peut leur confier la tâche de pourvoir à ses besoins en se bornant à leur garantir cette sécurité complète, qui est la condition indispensable de tout dé-

Digitized by Google

ploiement d'activité économique et de toute avance de capitaux. En sera-t-il autrement pour la répartition dans le temps?

Ce qui complique la question, dans ce cas, c'est que les spéculations du commerce y prennent un caractère hypothétique et hasardeux, qu'elles n'ont pas dans celui dont je viens de parler. Lorsque les prix d'une denrée alimentaire ne sont pas égaux sur les divers points d'un même territoire, c'est un fait actuel, facile à constater, sur la portée duquel on ne peut guère se faire illusion, et qui peut dès lors servir de base à des spéculations certaines. Pour la répartition dans le temps, il faut au contraire spéculer sur des fluctuations de prix futures, présumées, probables sans doute, mais non encore réalisées, et dont la quotité dépendra de circonstances et d'éventualités toujours difficiles à prévoir.

L'insuffisance de l'approvisionnement disponible est déjà un fait complexe sur lequel se trompera aisément le spéculateur le plus attentif et le plus habile, car le déficit de la récolte, si difficile à constater d'une manière approximative, peut toujours être comblé, ou tout au moins notablement diminué par l'importation. C'est pourtant sur cette insuffisance doublement conjecturale que le spéculateur doit asseoir ses calculs ; c'est en partant de là qu'il doit aventurer ses capitaux, engager sa fortune, son avenir tout entier ! Il le fera, sans doute, parce que les chances de perte sont compensées à ses yeux par des chances de gain qui lui paraissent égales. Tout commerce qui spécule sur des oscillations de prix éventuelles a nécessairement un caractère plus ou moins aléatoire, et ce caractère, ainsi que l'a observé Adam Smith, plaît à la généralité des hommes et attire les spéculateurs, plutôt qu'il ne les repousse. Toutefois les spéculateurs en denrées alimentaires ne hasarderont leurs capitaux que s'ils jouissent à la fois d'une entière liberté pour leurs achats et pour leurs ventes et d'une sécurité complète dans tout le cours de leurs opérations. Ces conditions étant supposées

Digitized by Google

garanties, voyons de quelle manière fonctionnera le commerce pour accomplir la répartition désirable.

Le problème à résoudre est de distribuer aussi également que possible, sur toute une période connue et déterminée, un approvisionnement disponible, qui ne suffirait pas à satisfaire, pendant cette période, les besoins ordinaires de la population. Il s'agit de faire pour tout un pays ce qui se pratique parfois dans une ville assiégée, ou sur un vaisseau retardé dans sa course par des vents contraires ; mais, comme l'approvisionnement n'appartient pas à un commandant de place, ni au patron d'un navire, et qu'on ne peut pas empêcher ceux qui en sont détenteurs d'en disposer à leur gré, c'est par l'élévation des prix seulement que la distribution peut s'opérer et la consommation de chaque jour être réduite à la ration qu'elle ne doit pas dépasser. Il faut que le prix des denrées s'élève et se maintienne constamment à la hauteur nécessaire pour que la demande journalière des consommateurs n'excède point ce qui peut chaque jour être consommé. Or, ce résultat ne peut pas être obtenu sans l'intervention du commerce, parce que l'offre des producteurs est nécessairement irrégulière, variable, très-diversement influencée par leurs opinions et par leurs intérêts individuels.

La plupart des cultivateurs ont à payer soit une rente, s'ils sont fermiers, soit l'intérêt de capitaux empruntés, s'ils sont propriétaires, soit une dîme ou un impôt foncier, si ce mode de contribution est en vigueur dans leur pays. De là des besoins d'argent qui se manifestent simultanément après la récolte, et qui ne peuvent être satisfaits que par la vente immédiate d'une portion notable des produits récoltés.

Beaucoup de cultivateurs sont hors d'état d'apprécier l'ensemble de la récolte, et ils la jugent suffisante, parce qu'elle l'a été dans le district qu'ils habitent ; beaucoup aussi manquent de locaux suffisants pour emmagasiner leurs produits. Ceux-là croient faire pour le mieux en ne conservant de leur récolte que la quantité dont ils ont besoin pour leur propre

Digitized by Google

consommation et pour la culture de l'année suivante ; ceux-ci en agissent de même, parce qu'ils ne peuvent faire autrement.

Toutes ces causes réunies tendent à produire sur les marchés du pays une offre surabondante, qui pèse sur les prix jusqu'à ce qu'elle ait provoqué une demande équivalente de la part des consommateurs une offre qui a pour effet, par conséquent, de rendre la consommation excessive. Mais cet effet temporaire est bientôt suivi d'une réaction. Les marchés se dégarnissant peu à peu et l'alarme, une alarme le plus souvent exagérée, se répandant parmi les producteurs et parmi les consommateurs à mesure que l'insuffisance de l'approvisionnement total devient notoire, les prix s'élèvent à une telle hauteur, qu'une foule de consommateurs ne peuvent plus y atteindre. Le déficit se manifeste ainsi et se traduit en famine longtemps avant que l'approvisionnement soit épuisé ; puis, cette cherté provoquant à son tour une nouvelle réaction en sens contraire, la population passe ainsi successivement par des crises alternantes d'abondance et de disette, les premières de moins en moins senties et prolongées, les secondes de plus en plus longues et sévères.

La demande des consommateurs et l'offre des producteurs sont comme le moteur et la résistance dans une machine. On sait ce qu'il advient lorsque ces deux forces opposées agissent l'une sur l'autre sans intermédiaire. Tantôt le mouvement s'accélère outre mesure, tantôt il se ralentit non moins démesurément, ou s'arrête tout à fait. Introduisez un pendule ou un volant, qui, par une force à lui propre, vienne tour à tour en aide au moteur et à la résistance, et la marche de la machine se trouve régularisée, la supériorité du moteur sur la résistance étant réduite à ce qu'elle doit être pour produire un mouvement à la fois constant et uniforme.

Tel est le rôle que joue le commerce libre des denrées alimentaires dans une année de cherté ; son intervention fait l'office d'un régulateur qui vient tour à tour en aide à l'offre et à la demande, pour établir entre elles l'équilibre d'où doit

Digitized by Google

résulter une consommation uniforme et constante. Lorsque l'offre est excessive, le commerce achète, et sa demande, faisant concurrence à celle des consommateurs et empêchant les prix de s'abaisser, réduit par cela même cette dernière demande, et avec elle la consommation. Lorsque l'offre, au contraire, fait défaut, le commerce vend, et son offre, faisant concurrence à celle des producteurs et empêchant les prix de s'élever, provoque de la part des consommateurs une demande, et par conséquent une consommation proportionnée à leurs besoins.

On ne peut guère espérer, sans doute, que le jeu de ce mécanisme devienne jamais assez parfait pour que le prix des denrées alimentaires et la consommation journalière qui en est la conséquence demeurent uniformes et invariables pendant toute la période d'attente. Mais, entre cette uniformité parfaite et les oscillations désastreuses dont j'ai parlé, il y a bien des situations tolérables, auxquelles un pays affligé de la disette peut espérer d'atteindre par l'action libre du commerce, et cet espoir sera d'autant mieux fondé, que le commerce des denrées alimentaires jouira d'une liberté et d'une sécurité plus complètes.

Une liberté absolue, et par conséquent une concurrence illimitée, sont d'ailleurs indispensables à ce commerce, pour que les opérations qu'il entreprend soient toujours conformes à l'intérêt général et concourent à produire le résultat désirable. C'est grâce à la concurrence qu'ils se font entre eux que les commerçants de cette catégorie sont portés à intervenir comme acheteurs toutes les fois que le prix des denrées s'abaisse au-dessous de la moyenne normale qu'exigerait l'état de l'approvisionnement disponible, et comme vendeurs, toutes les fois qu'il s'élève au-dessus. Des spéculateurs dont le nombre serait limité, de droit ou de fait, pourraient quelquefois se concerter entre eux pour n'acheter qu'au moment où les prix seraient le plus abaissés, et pour ne revendre que dans les moments où la disette serait extrême, laissant ainsi

Digitized by Google

aux oscillations fâcheuses qu'ils ont pour mission de prévenir une latitude qui deviendrait la cause de souffrances cruelles et de malheurs souvent irréparables; mais cette entente, possible à la rigueur dans le cas supposé, cesse de l'être sous le régime d'une concurrence illimitée.

Liberté et sécurité complètes garanties à la production et au commerce, tant intérieur qu'extérieur, des denrées alimentaires, telle est donc la solution, simple à concevoir et facile à réaliser, que donne la science économique aux problèmes en vue desquels a été inventé le système pourvoyeur. Passons maintenant à l'examen des mesures pratiques, tant impulsives que restrictives ou coercitives, que ce système oppose et substitue à la solution économique.

SECTION II.

Mesures pratiques du système pourvoyeur.

§ 1. — *Exportation interdite.*

Plusieurs des mesures du système pourvoyeur sont d'une efficacité immédiate et momentanée et en même temps d'une simplicité dans la conception et dans l'exécution qui les recommandent hautement au sens commun de la multitude ignorante. Quand un pays est menacé de disette, quoi de plus naturel, de plus juste en apparence, de plus propre à combattre immédiatement la cherté imminente, que de retrancher la concurrence des consommateurs étrangers, en empêchant l'exportation des denrées dont le pays dispose? Mais le danger que cette interdiction a pour but d'écarter n'est pas un accident passager; c'est le résultat d'une insuffisance qui doit se prolonger plusieurs mois, et qui peut se renouveler dans l'avenir, plus désastreuse encore et plus irremédiable. Faut-il sacrifier à l'intérêt d'un moment celui d'une longue période, celui d'une longue série d'années?

Digitized by Google

Pour combler le déficit d'un approvisionnement disponible, il n'y a qu'un moyen, c'est l'importation de denrées provenant de l'étranger. Or, l'interdiction d'exporter a inévitablement pour effet de rendre l'importation plus difficile, partant plus rare; elle équivant presque à une prohibition d'importer, parce que ceux qui font un tel commerce entendent conserver la pleine disposition de leurs marchandises, la liberté de les réexporter en tout temps pour leur chercher le marché le plus avantageux.

L'interdiction d'exporter n'est pas seulement une entrave par elle-même, elle implique et fait entrevoir la possibilité de mesures encore plus vexatoires, plus directement contraires à la liberté. C'est comme un épouvantail placé sur la frontière du pays pour en écarter les importateurs de denrées, en les avertissant qu'ils n'y trouveraient ni la liberté, ni la sécurité dont ils ont besoin.

Si la mesure est prise dans un pays qui dispose d'un approvisionnement suffisant, mais dont les voisins souffrent de la disette, si elle a pour but, par conséquent, de prévenir un déficit qui n'existe pas encore, mais que l'exportation pourrait occasionner, elle ne devient pas pour cela inoffensive; car, quoique le pays en question n'ait pas un intérêt actuel à encourager l'importation étrangère, il est puissamment intéressé à ne pas décourager la production nationale, d'où dépendront ses approvisionnements futurs; et qu'y a-t-il de plus propre à décourager cette production qu'une mesure qui empêche les producteurs de chercher pour leurs produits le marché le plus avantageux et de profiter des chances de bénéfice que les circonstances font naître?

La liberté d'exportation, en stimulant les producteurs par l'appât d'un gain éventuel, amène une production régulière supérieure aux besoins ordinaires du pays et fournit ainsi une garantie précieuse pour les cas de disette; car alors la quantité qui s'exportait annuellement est retenue dans le pays par les prix élevés qu'elle y trouve et fonctionne en quelque

Digitized by Google

sorte comme une réserve emmagasinée d'avance, comme une véritable soupape de sûreté.

La prohibition d'exporter, au contraire, en empêchant que le pays ne produise, dans les années ordinaires, au delà de ce qui est exigé par ses propres besoins, l'expose à un inévitable déficit chaque fois qu'une saison défavorable viendra diminuer cette récolte strictement suffisante.

§ 2. — *Productions de luxe interdites.*

Les productions de luxe, et j'entends par là toutes celles qui appliquent les denrées alimentaires à d'autres usages qu'à ceux de l'alimentation, exercent une action toute semblable à celle de la liberté d'exportation ; elles fournissent un stimulant à la production de ces denrées. Le pays qui distille des grains ou des pommes de terre pour en tirer de l'alcool est obligé d'en produire, directement ou indirectement, une quantité additionnelle pour cet usage. Or, la disette survenant, cette quantité devient disponible pour l'alimentation, parce que la demande qui en est faite pour cet usage lui assure un écoulement avantageux, tandis que la consommation et par conséquent la demande de l'alcool tend à diminuer, ou n'augmente certainement pas.

Je sais que les partisans du système pourvoyeur représentent les mesures mentionnées dans ce paragraphe et dans le précédent comme des moyens exceptionnels réservés pour les cas de déficit probable et de disette imminente ; mais, quoique renfermée dans ces limites, l'application n'en serait pas moins dangereuse ou inutile ; dangereuse, si elle était efficace ; inutile, dans tous les cas.

En effet, si les mesures dont il s'agit ont quelque efficacité, si elles ajoutent réellement quelque chose à l'approvisionnement disponible, c'est que le prix des denrées alimentaires ne suffit pas pour les enlever à l'exportation ou aux consommations de luxe ; alors les producteurs sont privés du béné-

Digitized by Google

fice que ces débouchés leur promettaient, et ce dommage présent implique une menace permanente, qui, en les décourageant, amoindrira nécessairement la production à venir. Et quel avantage peut-on retirer de telles mesures, puisque, dans l'hypothèse, la cherté, c'est-à-dire le mal qu'elles ont pour but d'atténuer, ne se manifeste point?

Si les mesures n'ont aucune efficacité, si elles n'ajoutent rien à l'approvisionnement disponible, c'est que la cherté des subsistances a suffi pour produire l'effet désiré, en rendant comparativement désavantageux les emplois qu'il s'agit de faire cesser temporairement. L'interdiction est alors parfaitement superflue; et cependant elle conserve, même dans ce cas, une tendance dangereuse, parce qu'elle implique toujours une menace, une éventualité de dommage pour les producteurs de denrées alimentaires.

§ 3. — *Importation provoquée.*

Le système pourvoyeur est logiquement amené par son principe à encourager l'importation des denrées alimentaires par tous les moyens possibles, notamment par des exemptions de droits, ou de péages, au besoin même par des primes à l'importation.

L'efficacité immédiate et temporaire de ces encouragements ne peut guère être révoquée en doute, surtout si la disette ne s'étend pas au delà des frontières du pays qui prend de telles mesures. Mais leurs effets sur la production intérieure sont encore plus désastreux et plus certains que ceux des prohibitions que je viens d'examiner.

Remarquons d'abord que les denrées dont on provoque l'importation ne peuvent provenir que de pays où la disette ne sévit point et n'est pas même imminente; car, dans ceux où elle se fait sentir, dans ceux même où elle est simplement redoutée comme une éventualité probable, les mesures dont il s'agit seront contrecarrées et neutralisées par des prohibi-

Digitized by Google

tions, tout au moins par des droits de sortie équivalents aux avantages promis, et ce dernier expédient n'aura rien de contraire aux principes de la science économique, puisqu'il ne fera que rétablir les rapports qui auraient existé entre ces pays et le nôtre, en l'absence de tout encouragement et de toute restriction.

Quant aux pays qui sont ou qui se croient à l'abri de la disette, si la cherté dont nous souffrons est excessive, le commerce auquel nous les convions par des avantages exceptionnels y sera suffisamment encouragé par la seule différence des prix, et nos encouragements sont dès lors parfaitement superflus. Ils ne peuvent devenir efficaces et ajouter réellement quelque chose à notre approvisionnement disponible que si la cherté dont nous souffrons est modérée, par conséqnent tolérable; mais dans ce cas ils constituent, envers nos producteurs nationaux, une criante injustice et leur infligent un dommage dont l'effet sera immanquablement de décourager, par conséquent d'amoindrir la production ultérieure des subsistances.

Nos producteurs, en effet, que la disette atteint aussi comme tels, puisque la quantité de leurs produits en est diminuée, se trouvent privés par là de la compensation que l'élévation des prix leur procurerait et placés en présence de concurrents étrangers, dont la récolte n'a pas été atteinte, et auxquels l'Etat rembourse une partie de leurs avances. Faudra-t-il s'étonner si ceux d'entre eux que cette mesure ne ruinera pas se montrent peu disposés désormais à faire des avances et à déployer de l'activité pour tirer de leurs terres le meilleur parti possible? Ne pouvant plus compter sur les bénéfices naturels de leur exploitation, ne devront-ils pas aspirer, sous le coup d'une telle menace, à diminuer leurs chances de perte, en changeant leurs cultures et en réduisant leur production de denrées alimentaires à ce qu'exigeront leurs propres besoins?

Les profits du cultivateur sont subordonnés à des chances

Digitized by Google

diverses, qui donnent, à la longue et tout compte fait, une moyenne suffisante ; mais que deviendra cette moyenne, si, par des mesures arbitraires, le cultivateur peut se voir dépouillé des avantages attachés aux chances favorables, tout en demeurant exposé aux pertes qu'entraînent les chances défavorables ?

Le pire des moyens d'encouragement que j'ai indiqués, c'est celui des primes à l'importation, parce qu'il donne souvent lieu à des fraudes, qui augmentent la charge imposée aux contribuables, sans procurer aucun soulagement aux consommateurs ni aucun profit aux producteurs. Il se pratique dans ce cas une sorte de contrebande renversée, par laquelle des denrées alimentaires, produites dans le pays, sont clandestinement exportées, pour être ostensiblement introduites et valoir ainsi à l'importateur une prime qu'il n'a pas méritée. Au reste, il y a peu de mesures, parmi celles qu'a inventées le système pourvoyeur, qui ne soient sujettes à quelque inconvénient de ce genre. Il est difficile que l'Etat intervienne, par une menace ou par une promesse, dans le mouvement économique de la société, sans faire naître la pensée et favoriser la réalisation de calculs frauduleux, par lesquels on éludera la menace, tout en pratiquant la liberté qu'elle restreint, et on profitera de la promesse, tout en s'affranchissant du service qu'elle impose.

§ 4. — *L'échelle mobile.*

Les applications du système pourvoyeur que j'ai jusqu'à présent examinées sont en opposition manifeste avec les principes et l'esprit du système protecteur. Prohiber l'exportation de produits nationaux, interdire la fabrication nationale de certains produits, favoriser la concurrence de produits étrangers sur le marché national, voilà certes des mesures qui forment un frappant contraste avec celles dont j'ai parlé dans le chapitre prcédent.

Digitized by Google

A l'époque où les gouvernements les plus éclairés avaient foi dans les deux systèmes et ne voulaient renoncer ni à l'un ni à l'autre, cet antagonisme a dû préoccuper souvent les législateurs et les hommes d'Etat. Aussi est-on arrivé de bonne heure à l'idée d'une transaction entre les deux principes, au moyen de laquelle, tout en maintenant la protection dans certaines limites, on se réserverait la possibilité de prévenir une cherté excessive. Cette idée, dont l'application a d'abord été faite en Angleterre, puis en France et ailleurs, s'est beaucoup développée par la pratique, et la transaction est allée se perfectionnant, c'est-à-dire se compliquant de plus en plus, à mesure que l'expérience en constatait l'inefficacité.

Il ne peut entrer dans le plan de cet ouvrage de faire connaître et de critiquer en détail ces tarifs minutieux qui ont reçu le nom d'échelles mobiles, et dont l'extrême complication est le moindre défaut. Je dois me borner à en exposer le mécanisme d'une manière générale et à signaler, d'après les principes de la science économique, les effets qu'ils tendent à produire.

L'idée mère de l'échelle mobile, c'est d'interdire également l'exportation et l'importation des céréales quand leur prix courant atteint, sans le dépasser, sur le marché national, un certain prix qu'on envisage comme suffisamment rémunérateur, puis de favoriser l'importation par une diminution graduelle des droits d'entrée, ou par des faveurs progressives quelconques, à mesure que le prix courant s'élève au-dessus du prix régulateur, et de favoriser l'exportation par des moyens analogues, à mesure qu'il s'abaisse au-dessous. Il y a ainsi deux échelles de prix courants, l'une ascendante, au-dessus du prix régulateur, l'autre descendante, au-dessous de ce prix. A la première correspond une échelle descendante d'entraves, ou si l'on veut une échelle ascendante de faveurs à l'importation ; à la seconde, une échelle descendante d'entraves ou ascendante de faveurs à l'exportation.

L'échelle mobile anglaise n'a jamais été qu'une application plus ou moins complète de cette idée. On y a joint, en France,

Digitized by Google

une classification du territoire en quatre classes ou zones différentes, pour chacune desquelles le prix régulateur et les termes de chaque échelle sont différents; classification qui a pour but de forcer les départements importateurs à tirer leurs approvisionnements des départements producteurs, plutôt que des pays étrangers.

C'est en faisant graviter les prix courants vers le prix régulateur que l'échelle mobile concilie le principe de l'approvisionnement avec celui de la protection ; elle oppose, dans l'intérêt de la production nationale, des limites à l'abaissement des prix, et dans l'intérêt de l'approvisionnement, des limites à leur élévation.

En réalité, ces deux buts, loin d'être inconciliables, se confondent l'un avec l'autre et n'en forment qu'un seul ; car favoriser la production nationale, c'est favoriser l'approvisionnement, dont elle doit presque partout fournir l'élément principal, et favoriser l'approvisionnement indirect, lorsque l'approvisionnement direct se trouve insuffisant, c'est favoriser l'industrie nationale tout entière, qui est intéressée à ce que le travail qu'elle emploie ne devienne pas trop coûteux et à ce que l'épargne annuelle ne soit pas amoindrie par un surcroît de dépense imposé à tous les consommateurs. Mais lorsque deux systèmes tendent à un but unique, peut-il y avoir opposition entre leurs principes, incompatibilité entre leurs mesures pratiques? Evidemment non, et cette convergence aurait dû avertir les législateurs qu'ils faisaient fausse route, qu'ils partaient de principes erronés, que leurs deux systèmes n'étaient inconciliables dans l'application que parce que cette application était vicieuse, parce qu'elle n'allait pas au but, parce qu'elle reposait sur une fausse base et sur un faux raisonnement. Quand le système de la liberté d'industrie et de commerce n'aurait en sa faveur que l'unité de son principe et la parfaite concordance des conclusions pratiques auxquelles il aboutit, cela seul suffirait pour en démontrer la vérité et l'excellence.

Digitized by Google

L'élément protecteur de l'échelle mobile, s'il est efficace, ne peut avoir pour résultat que de forcer le pays à produire plus de céréales qu'il n'en produirait sous le régime de la liberté, c'est-à-dire d'imprimer à ses capitaux et à son activité industrielle une mauvaise direction, d'en détourner une portion vers des emplois comparativement désavantageux. Mais ce résultat, quand il s'agit,de l'industrie agricole, en amène un autre, savoir l'élévation croissante des frais de production, par conséquent de la valeur des produits, et comme ces produits forment la principale nourriture des travailleurs nationaux, leur prix ne peut s'accroître sans que le travail devienne en même temps plus coûteux, au grand préjudice de toutes les industries de fabrication, qui se voient ainsi frappées à la fois par le détournement d'une partie des capitaux dont elles auraient pu disposer et par une application moins économique de ceux dont elles disposent.

Comment ce résultat sera-t-il modifié par l'action de l'élément pourvoyeur? Il peut l'être de deux manières, suivant le degré d'efficacité que déploiera cette action.

L'élément pourvoyeur, s'il agit très-efficacement, peut avoir pour effet de neutraliser entièrement l'action de l'élément protecteur, c'est-à-dire d'empêcher tout accroissement de la production nationale, d'amoindrir même cette production, au lieu de l'accroître. C'est ce qui arriverait, notamment, si le prix régulateur, dont la détermination est toujours hypothétique et arbitraire, se trouvait fixé trop bas, s'il ne suffisait pas à rémunérer complétement les avances et les peines du cultivateur. Dans ce cas, les deux éléments de l'échelle mobile auraient manqué chacun le but qui lui est propre, sans atteindre le but qui leur est commun. L'échelle mobile n'aurait pourvu en définitive ni à l'extension progressive de la culture nationale, ni à l'approvisionnement du pays, ni à l'accroissement général de la richesse et du bien-être.

Si l'élément pourvoyeur de l'échelle mobile ne produit pas un tel effet, s'il n'empêche pas l'accroissement de la pro-

Digitized by Google

duction nationale, c'est qu'on aura pourvu à ce que le prix régulateur s'élevât progressivement, avec l'extension de la culture, de manière à demeurer toujours pleinement rémunérateur. Mais alors la cherté des subsistances, devenant à la fois permanente et progressive, équivaudra, pour une classe nombreuse de travailleurs indigents ou nécessiteux, à une disette continue, et le but de l'échelle mobile, qui était d'assurer la suffisance de l'approvisionnement, ne sera qu'imparfaitement rempli. D'ailleurs, l'action de l'élément pourvoyeur, quoique insuffisante pour contre-balancer celle de l'élément protecteur, ne laissera pas d'étendre et d'aggraver considérablement le résultat que je viens de signaler, grâce à l'incertitude qu'elle jettera dans les opérations des producteurs, qui doivent pourvoir à l'approvisionnement direct, et dans celles des spéculateurs, qui doivent pourvoir à l'approvisionnement indirect.

Il y a deux manières très-différentes d'accroître la production agricole. L'une consiste à augmenter la culture, extensivement ou intensivement, sans faire d'autres avances additionnelles de travail. Tout cultivateur est excité à ce mode d'accroissement et mis en état d'y procéder par l'élévation de prix résultant de l'augmentation générale de la demande, et si le prix régulateur suit la progression qu'impriment à la demande les besoins croissants de la population, il peut arriver que l'échelle mobile n'empêche point ce progrès de la culture.

L'autre manière consiste à perfectionner la culture tout en l'augmentant. Elle exige des avances beaucoup plus considérables de capital, qui s'incorporent à la terre, et qui, ne pouvant être amorties que par le produit net d'un certain nombre d'années, ne sont guère entreprises par les cultivateurs que s'ils sont libres de mettre à profit toutes les éventualités favorables, toutes les chances de gain que l'avenir peut leur présenter. Le régime de l'échelle mobile, qui expose le producteur à voir se fermer pour lui, dans les années d'abondance moyenne, les débouchés les plus avantageux,

Digitized by Google

doit donc avoir pour effet d'empêcher ce genre de progrès, ou tout au moins de le ralentir.

Or, il est évident que le premier mode d'accroissement est compatible avec l'élévation permanente et croissante des prix, qu'il l'implique même nécessairement ; tandis que le second doit amoindrir plus ou moins cette élévation, en augmentant le produit brut dans une proportion plus forte que la quantité de travail mise en œuvre. Ainsi, le régime de l'échelle mobile, quoiqu'il puisse ne pas empêcher l'approvisionnement direct de s'accroître, tendra toujours à neutraliser le bienfait de cet accroissement par une cherté permanente, qui le rendra illusoire pour une classe nombreuse de travailleurs, ou pour ceux qui les emploieront.

Le mécanisme de l'échelle mobile a-t-il du moins pour effet de préserver le pays des disettes qui peuvent résulter d'une insuffisance accidentelle de l'approvisionnement direct ? Non ; car il rend l'approvisionnement indirect très-difficile, sinon impossible, par les entraves qu'il oppose à un commerce de spéculation, auquel une pleine liberté et une sécurité complète peuvent seules donner l'activité et le développement désirables. D'ailleurs, les avances considérables qu'exige ce commerce, les relations qu'il suppose établies, les aptitudes spéciales, les connaissances acquises, les moyens matériels dont il requiert l'application, ne s'improvisent pas au moment où le besoin d'un approvisionnement indirect se fait sentir ; de sorte que, si l'action de ce commerce ne doit se manifester et jouir de quelque liberté qu'exceptionnellement et à de longs intervalles, il y a tout lieu de craindre qu'il ne se montre alors insuffisant pour la tâche qu'il devra remplir, incapable de pourvoir en temps opportun au besoin pour lequel on sollicite son concours. Le déficit de l'approvisionnement direct ne sera comblé que tardivement et incomplétement ; la disette, grâce au régime de l'échelle mobile, atteindra un degré d'intensité qu'elle n'eût jamais atteint sous le régime de la liberté du commerce.

Digitized by Google

Il me paraît constaté que l'échelle mobile anglaise, aujourd'hui supprimée, avait produit le dernier des résultats que je viens de signaler comme possibles, et je suis porté à croire que l'échelle mobile française tend à produire le premier. En Angleterre, l'accroissement de la production intérieure avait suivi la marche progressive des besoins, mais en maintenant une cherté non moins progressive, tandis que la suppression de l'échelle mobile a imprimé aux perfectionnements agricoles un essor inaccoutumé, qui prouve à quel point le régime supprimé leur était contraire. En France l'accroissement continu de l'approvisionnement direct est si peu assuré par l'échelle mobile, que le gouvernement a cru devoir suspendre l'application de ce régime dès les premières années de cherté exceptionnelle dont le pays s'est vu affligé depuis que la loi actuelle est en vigueur.

§ 5. — *Achats de spéculation interdits.*

En exposant de quelle manière le problème de la répartition d'un approvisionnement disponible est résolu par la liberté, j'ai signalé le rôle important et indispensable que joue dans cette répartition le commerce de spéculation, c'est-à-dire le commerce que pratiquent ceux qui achètent des céréales, non pour les consommer, ou pour les livrer à d'autres consommateurs après les avoir converties en pain, mais pour les revendre en nature, avec le bénéfice éventuel pouvant provenir de ce que le prix de ces denrées variera de lieu en lieu ou d'époque en époque.

Ce commerce exerce malheureusement, dans certains cas, une action immédiate, qui froisse des intérêts présents et peut même inspirer de vives alarmes à quiconque, faute d'en avoir étudié le mécanisme et d'en avoir envisagé les opérations dans leur ensemble, est incapable d'en saisir la véritable portée et d'en apprécier la bienfaisante intervention. Lorsque, sur un marché qui n'est point dégarni, mais où la disette est vague-

Digitized by Google

ment pressentie comme une éventualité imminente, quelques spéculateurs font élever tout à coup par leurs demandes les prix des céréales et en acquièrent de fortes quantités, qu'ils soustraient à la consommation locale et présente pour en tirer plus tard un profit exclusif et personnel, il est difficile que les consommateurs qui se voient enlever l'approvisionnement sur lequel ils comptaient, ceux aussi qui réfléchissent que ces denrées seront nécessairement renchéries par les frais de transport et d'emmagasinage, ainsi que par le profit commercial, ceux enfin qui, après avoir souffert de la cherté pendant quelque temps, assistent plus tard à la vente de ces grains accaparés et peuvent calculer le gain que les spéculateurs en retirent, ne se regardent pas comme lésés dans leurs intérêts les plus légitimes et les plus pressants, comme victimes d'un trafic intéressé qui aggrave la souffrance générale, comme opprimés par l'égoïsme de quelques marchands avides, qui exploitent la détresse publique pour s'enrichir.

De là les préventions hostiles et par suite les injures, les persécutions, les violences, auxquelles ont été longtemps et sont encore parfois en butte les hommes qui pratiquent le commerce dont il s'agit. Décriés sous le nom d'*accapareurs* et poursuivis par la clameur publique, ils étaient rarement protégés par les gouvernements contre cette opinion injuste et passionnée. Au contraire, des lois absurdes ont partout sanctionné, par conséquent accru et propagé le préjugé populaire, en prohibant, sous des peines sévères, l'accaparement des denrées, notamment des céréales, et ce n'est guère que depuis le commencement du dix-neuvième siècle qu'une manière de voir plus saine et plus juste a trouvé accès chez les administrateurs et les législateurs des pays civilisés [1].

Il ne faut pas, sans doute, élever des statues aux hommes

[1] La Suisse a eu, dans son pacte fédéral, jusqu'en 1848, un article qui, après avoir établi en principe la liberté du commerce intérieur, en exceptait expressément *l'accaparement!* Aujourd'hui même les législations cantonales ne sont pas toutes exemptes de dispositions semblables.

Digitized by Google

qui font le commerce des denrées alimentaires, puisqu'ils n'agissent que dans leur propre intérêt, ne poursuivent que leur propre avantage.

Mais, en cela, ils ne sont ni plus ni moins méritants que tous les autres agents qui concourent directement à la circulation de la richesse. Banquiers, marchands en gros ou en détail, entrepreneurs de transports, commissionnaires, etc., tous s'occupent exclusivement de leur bien-être et de leur fortune, sans se laisser influencer dans leurs spéculations par aucune vue de bien public. Heureusement tous ces intérêts individuels convergent dans le sens de l'intérêt général. de sorte que la loi, qui doit pourvoir à celui-ci, ne pourrait mieux y réussir qu'en laissant à ceux-là une entière liberté d'action.

Cette convergence est surtout manifeste à l'égard du commerce des denrées alimentaires, ainsi que je l'ai démontré dans la précédente section. Sans l'intervention de trafiquants intéressés, qui achètent ces denrées dans les lieux et aux époques où elles abondent, pour les revendre en d'autres lieux où elles manquent et à d'autres époques où elles seront devenues rares, un approvisionnement, même suffisant, pourrait se répartir de telle façon, dans l'espace ou dans le temps, que le pays approvisionné ne serait point garanti contre la disette dans toutes ses parties et pendant toute la période d'attente.

Mais pour que l'accord des intérêts individuels avec l'intérêt général existe, ou du moins pour qu'il soit certain et complet, il faut que les premiers jouissent d'une entière liberté d'action, et ils ne jouissent d'une liberté entière que s'ils sont affranchis de toutes gênes légales et protégés en même temps contre toute cause d'insécurité. A cette condition seulement, les intérêts individuels se trouvent soumis au régime d'une concurrence illimitée, c'est-à-dire à l'impulsion du mobile qui peut seul les faire converger dans le sens de l'intérêt général.

L'intérêt individuel de chaque trafiquant est naturellement opposé à l'intérêt général, ou du moins cet antagonisme est

Digitized by Google

la règle, la situation ordinaire ; mais, grâce au mobile de la concurrence, cette situation est changée et l'antagonisme se trouve résolu, les divers intérêts individuels étant modifiés par leur action réciproque et ramenés à des directions convergentes. Plus donc la concurrence entre les offrants sera libre, par conséquent active, plus l'action du mobile sera certaine et complète, plus aussi sera parfaite la convergence des intérêts individuels dans le sens de l'intérêt général.

Sous un régime qui exclurait toute concurrence, en d'autres termes sous le régime d'un monopole, on pourrait voir, on a vu, à plusieurs reprises, une compagnie de riches trafiquants, profitant des motifs qui poussent la plupart des producteurs à se défaire de leurs récoltes, acquérir à bon marché une portion notable de l'approvisionnement d'un pays, produire ainsi une disette artificielle, puis attendre que cette disette fût devenue intolérable et revendre alors les grains accaparés à des prix exorbitants. Avec une concurrence illimitée, cette spéculation abusive devient absolument impossible, chaque fabricant étant intéressé à primer ses concurrents dans la vente et dans l'achat en offrant les meilleures conditions possibles, et en même temps à opérer ses achats et ses ventes dès que les prix courants lui promettent un bénéfice raisonnable.

Entre le monopole et la concurrence illimitée, il y a bien des degrés, et à tous ces degrés correspondent des probabilités décroissantes d'accaparements abusifs. Dans certaines directions de l'activité humaine, la liberté n'est salutaire qu'en dose limitée ; ici, au contraire, et en général dans le mouvement économique, elle n'est parfaitement inoffensive qu'à la condition d'être complète.

§ 6. — *Fixation légale des prix.*

C'est toujours à regret que les législateurs humains se reconnaissent impuissants à l'égard de certains faits sociaux,

Digitized by Google

et qu'ils soumettent leur volonté à la force des choses, à cette loi suprême de causalité, qui domine la vie sociale aussi bien que le monde physique. D'autant plus disposés à s'exagérer l'étendue de leur pouvoir, que le but qu'ils poursuivent leur paraît plus louable, ils s'imaginent, quand leurs vues tendent au plus grand bien de leurs semblables, n'avoir à surmonter que des volontés perverses, dont une prescription formelle, accompagnée d'une sanction pénale, suffira pour briser la résistance. Ainsi s'expliquent les tentatives qu'on a faites en divers temps et en divers lieux pour fixer légalement, dans l'intérêt des consommateurs, les prix de certains produits qui répondaient à un besoin général, notamment ceux des denrées alimentaires. Les législateurs qui ont pris de telles mesures, méconnaissant ou ne cherchant pas même à connaître les causes réelles de la cherté qu'ils voulaient combattre, se sont persuadé qu'elle provenait d'intentions malveillantes, de manœuvres intéressées, d'accords clandestins, en un mot de volontés individuelles, dont une loi positive pouvait changer la direction et neutraliser la tendance par des injonctions, des prohibitions et des menaces.

Il est facile de démontrer que les lois de cette espèce sont à la fois inutiles pour le but qu'elles ont en vue, impuissantes à le remplir et désastreuses dans leurs effets.

Dans l'hypothèse à laquelle seule ces lois s'appliquent, d'une cherté déjà sensible des denrées alimentaires, il est évident que les producteurs ont intérêt à vendre celles qu'ils possèdent et que les spéculateurs n'ont aucun intérêt à les acheter, à moins que les uns et les autres ne prévoient une cherté encore plus considérable dans l'avenir. L'offre des producteurs et en général des détenteurs de denrées abaissera donc tout naturellement les prix au taux le plus bas que puissent permettre, d'un côté, les frais de production, de l'autre, l'état constaté de l'approvisionnement disponible.

Que si les producteurs et les spéculateurs s'accordent à prévoir une cherté prochaine plus sensible, il faut que ce fait

Digitized by Google

soit éminemment probable, car ils sont, au moins collectivement, mieux en état que personne d'en acquérir la connaissance et plus intéressés que personne à le connaître, mais alors il n'est point désirable, dans l'intérêt général de la société, que les prix soient artificiellement abaissés, puisqu'il en résulterait une consommation trop forte, qui aurait pour résultat inévitable de rendre la cherté prévue encore plus excessive.

La fixation légale des prix serait ainsi, dans le premier cas, parfaitement inutile, parce que le mécanisme de l'offre et de la demande aurait suffi pour les abaisser au niveau désirable ; dans le second cas, très-nuisible, parce qu'elle compromettrait et rendrait impossible, en vue des besoins présents, la satisfaction des besoins à venir.

Du reste, c'est là le jugement le plus favorable qu'on en puisse porter, et ce jugement ne serait point d'accord avec les enseignements de l'expérience. La mesure en question n'est jamais simplement inutile, jamais inoffensive, et son action, dans le second des cas supposés, ne se borne point à compromettre l'avenir.

Dans tous les cas, et quel que soit l'état de l'approvisionnement disponible au moment où la fixation légale des prix est promulguée, cette mesure a pour effet immédiat de diminuer l'offre des denrées, en dégarnissant les marchés, et de répandre une alarme qui surexcite la demande, par conséquent de produire une cherté excessive, une disette artificielle plus ou moins prolongée, source non moins féconde, que ne le serait une disette réelle de souffrances intolérables et de graves périls.

La fixation légale des prix dégarnit les marchés parce qu'elle en écarte un grand nombre de producteurs et de spéculateurs qui seraient venus y apporter les provisions dont ils disposent. La perspective de livrer forcément leurs denrées au-dessous du prix courant des marchés antérieurs et de renoncer aux chances de bénéfices que leur offriraient des

Digitized by Google

ventes librement débattues les détermine à s'abstenir, pour attendre une meilleure occasion, puis à éluder la loi au moyen de ventes clandestines, en exportant même leurs denrées, s'ils sont assez voisins de la frontière pour le faire impunément.

La fixation légale des prix répand l'alarme parmi les consommateurs, parce qu'elle implique l'existence de machinations coupables, destinées à élever les prix, à dégarnir les marchés, à faire paraître l'approvisionnement disponible insuffisant, à exploiter enfin la détresse publique. D'abord chimérique, ce danger ne tarde pas à devenir réel, grâce à la mesure elle-même, parce que les détenteurs de céréales, menacés dans leurs intérêts les plus légitimes, refusent de vendre leurs approvisionnements, les dissimulent autant que possible et en disposent clandestinement au profit des consommateurs les plus riches. Alors la panique va croissant; l'offre, qui diminue de jour en jour, se trouve en présence d'une demande de jour en jour plus ardente; les denrées finissent par manquer totalement au prix légal; enfin la disette passe à l'état de famine, au milieu de circonstances réelles, qui, sous le régime de la liberté, n'auraient produit qu'une cherté modérée.

Ces conséquences de la fixation légale du prix des denrées ne sont point hypothétiques; elles se sont réalisées en plus d'une occasion, et cependant il s'en faut bien que l'erreur sur laquelle repose cette mesure soit généralement abandonnée. Si l'on ne taxe pas habituellement, d'une manière générale, les denrées alimentaires, on taxe dans beaucoup de villes, grandes et petites, le pain qui est fait avec ces denrées, quelquefois aussi la viande de boucherie. Réduit à ces proportions et modifié périodiquement d'après les variations qu'éprouvent les prix du blé et du bétail, le *maximum* perd sans doute beaucoup de son importance; d'ailleurs, il est souvent appliqué dans un but exclusivement politique dont je n'ai pas à examiner ici la valeur.

Digitized by Google

Mais le principe de la mesure locale n'en est pas moins le même que celui de la mesure générale, et cette identité du principe, qui doit nécessairement produire une certaine analogie dans les conséquences, me paraît suffire à elle seule pour condamner le maximum local partout où il est pratiqué dans un but purement économique. Il n'y a aucune raison, en effet, pour que la libre concurrence, qui a notoirement la vertu de fournir aux habitants d'une ville, au plus bas prix possible, le vin, l'huile, les chaussures, les vêtements et bien d'autres objets dont ils ont généralement besoin, ne déploie pas la même vertu à l'égard du pain, de la viande et des autres denrées alimentaires. L'expérience a d'ailleurs pleinement confirmé sur ce point la théorie, et, pour ne parler que des faits que j'ai pu observer personnellement, je puis affirmer que la concurrence illimitée fonctionne dans plusieurs villes de la Suisse depuis bien des années, sans qu'il se soit élevé aucun doute sur l'excellence de ce régime, aucune voix pour en demander la suppression.

§ 7. — *Coercition à l'égard des détenteurs.*

Les erreurs ont leur logique aussi bien que la vérité, et il était naturel que les législateurs, une fois entrés dans la voie du système pourvoyeur, ne s'arrêtassent devant aucun obstacle, devant aucun insuccès, tant qu'il leur restait de nouvelles conséquences à tirer de leur principe. Le maximum ayant eu pour effet immédiat de dégarnir les marchés en diminuant le nombre des vendeurs qui les fréquentaient, la logique voulait qu'on fît un pas de plus et qu'on obligeât les détenteurs de grains par des injonctions positives accompagnées de menaces à mettre leurs denrées en vente aux lieux et aux jours qui étaient fixés publiquement pour la tenue des marchés.

Cette mesure violente, qui porte une atteinte directe au droit de propriété et qui est, sans contredit, le dernier

Digitized by Google

moyen, le moyen le plus extrême auquel puisse avoir recours le régime pourvoyeur, ne saurait avoir pour effet que d'aggraver le mal de la cherté et de produire une insécurité fatale à tous les intérêts économiques du pays.

Si la loi était réellement exécutée, si les détenteurs de grains se conformaient tous à l'injonction qui leur est faite, il en résulterait évidemment une offre surabondante, par conséquent une consommation intempestive, hors de proportion avec l'état de l'approvisionnement disponible, et cette consommation ne manquerait pas d'amener plus tard une crise de cherté excessive, c'est-à-dire la disette, non plus artificielle, mais réelle, la famine, avec toutes ses horreurs.

Mais ces lois, qui appliquent à une classe très-nombreuse d'individus des mesures vexatoires d'inquisition, de perquisition et de coercition, exigent, pour être exécutées, un nombre immense d'agents, à la fois dévoués, vigilants, fidèles, impitoyables; et cela seul suffit pour en rendre l'exécution impossible. Si jamais on a pu employer la moitié d'un peuple à opprimer l'autre moitié, ce n'était pas dans de telles circonstances ni pour de tels intérêts.

La mesure en question ne se réalise donc que partiellement, d'une manière très-incomplète, et, loin d'amener une offre abondante, elle écarte des marchés le plus grand nombre et les mieux approvisionnés des détenteurs, produit ainsi une disette artificielle immédiate, tend surtout, par l'alarme qu'elle inspire aux producteurs, à paralyser leur activité, à diminuer par conséquent la production future et à rendre les disettes à la fois plus sévères et plus fréquentes.

§ 8. — *Approvisionnements publics.*

Ce moyen, que je mentionne le dernier, a été le premier auquel on ait eu recours; c'est du moins le plus ancien dont l'histoire du régime pourvoyeur fasse mention. Mais les idées qui avaient cours chez les peuples de l'antiquité sur la mis-

Digitized by Google

sion de l'Etat et sur la sphère d'activité du gouvernement se conciliaient bien mieux avec la mesure dont il est ici question que nos idées modernes, et tandis que l'*annona* des Romains était considérée par eux comme une branche d'administration régulière et indispensable, il nous paraît toujours plus ou moins étrange, pour ne pas dire absurde, qu'un gouvernement se charge d'achèter lui-même des denrées, de les emmagasiner, de les conserver, puis de les revendre en détail aux consommateurs.

Toutefois, si l'Etat, en prenant un tel soin, assumait simplement le rôle de spéculateur et demeurait fidèle à ce rôle jusqu'au bout, cette application du système pourvoyeur serait de toutes la plus inoffensive. L'Etat, sans doute, sortirait par là de ses attributions normales et empiéterait sur le domaine de l'activité individuelle ; mais il n'entraverait point cette activité ; il ne lui enlèverait point la liberté ni la sécurité dont elle a besoin; il se bornerait à concourir avec elle, pour obtenir un résultat qu'elle eût obtenu aussi bien sans lui. Son intervention, qui ne ferait qu'introduire un concurrent de plus dans le commerce des céréales, n'altérerait donc point les rapports économiques dont le jeu naturel rendait cette intervention superflue.

Il en sera tout autrement si l'Etat se présente comme un concurrent privilégié, qui ne spécule point en vue de profits pécuniaires, qui ne redoute aucune perte, et qui est toujours disposé à sacrifier aux intérêts présents des consommateurs les bénéfices éventuels que ses spéculations pourraient lui assurer. Or, tel est le caractère qu'imprime nécessairement aux opérations de l'Etat l'esprit du système pourvoyeur. Le gouvernement ne spécule pas ; ce n'est pas en vue de faire un gain lui-même qu'il achète des céréales ; c'est pour les revendre à bon marché quand la cherté se fera sentir aux consommateurs. Le gouvernement ne s'approvisionne pas pour son propre compte ; il n'est que le mandataire de la société, c'est-à-dire de la masse des consommateurs, et il se

Digitized by Google

regarde comme appelé à pourvoir aux besoins de ceux-ci, en maintenant les subsistances à des prix modérés, quelles que soient les dépenses et les pertes qui pourront en résulter pour l'Etat.

Ainsi les conditions ne sont pas égales entre l'Etat et l'activité privée, entre le gouvernement approvisionneur et ses concurrents. Ceux-ci ne veulent et ne peuvent raisonnablement acheter qu'au plus bas prix possible, tandis que l'Etat, ne regardant point aux prix, s'efforce uniquement d'acheter le plus que possible, afin de compléter son approvisionnement le plus tôt possible. Il fait donc aux spéculateurs privés une concurrence nécessairement victorieuse, et sa demande pousse les prix à un taux que les leurs ne peuvent atteindre.

Lorsqu'il s'agit de vendre, les spéculateurs privés ne veulent et ne peuvent raisonnablement céder leurs denrées qu'à des prix qui leur assurent le bénéfice en vue duquel ils ont spéculé; tandis que le gouvernement, ne songeant point à faire un bénéfice, impatient peut-être aussi de se débarrasser d'un approvisionnement dont la conservation est difficile et onéreuse, se montre aussi peu exigeant à l'égard du prix de vente qu'à l'égard du prix d'achat. Les spéculateurs privés se trouvent donc, dans ce cas comme dans le premier, incapables de lutter contre la concurrence du gouvernement, et tous leurs calculs sont déjoués, toutes leurs opérations troublées ou rendues impossibles, par la pression que ses ventes exercent inévitablement sur les prix.

On voit que le système des approvisionnements publics serait incompatible de fait avec l'existence, tout au moins avec un certain développement du commerce privé, alors même que la liberté de celui-ci ne serait point légalement entravée. Ce sont deux moyens qui s'excluent l'un l'autre et entre lesquels il faut choisir, pour assurer au pays un approvisionnement suffisant et une répartition convenable de cet approvisionnement pendant la période d'attente. Or, n'est-il pas évident que le gouvernement, par cela même qu'il ne

Digitized by Google

spécule pas et qu'il rend toute concurrence impossible, assume une tâche qu'il est parfaitemeut inhabile à remplir, celle de combler à lui seul le déficit de la récolte ou de la distribuer également, celle par conséquent de constater ce déficit et de régler de telle manière la vente de chaque jour, que la consommation ne soit jamais excessive, celle enfin de modifier les prix sans décourager et ruiner les producteurs, qui sont bien forcés, bon gré mal gré, de subir sa concurrence pour se défaire de leurs produits et rentrer dans leurs avances. Il y a là des éventualités à prévoir, des calculs à faire, des intérêts à concilier, qui défient absolument l'intelligence, la prévoyance et l'activité d'un pourvoyeur unique, ce pourvoyeur fût-il animé de l'esprit de spéculation et du zèle intéressé qui manquent totalement à une administration publique. La libre concurrence, la concurrence dégagée de toute intervention officielle est seule capable de résoudre ce problème compliqué, autant du moins qu'il peut réellement être résolu.

Dans l'examen que je viens de faire des diverses applications du système pourvoyeur, je ne les ai envisagées qu'à un point de vue strictement économique ; mais la plupart de ces applications, celle surtout dont j'ai parlé en dernier lieu, ont de plus un inconvénient politique fort grave, que je me contente d'indiquer ici, celui de faire peser sur le gouvernement une injuste et dangereuse responsabilité.

Quand un gouvernement manifeste l'intention de pourvoir à la subsistance de ses administrés, et qu'il prend à cet effet des mesures qui dispensent et qui empêchent l'activité privée de concourir à ce but, il devient responsable des résultats de son intervention, et cette responsabilité doit sans contredit s'étendre à tout ce qui peut logiquement être considéré comme une conséquence directe ou indirecte de ce que le gouvernement a fait, ou de ce qu'il a empêché, ou de ce qu'il a indûment négligé de faire. Mais l'opinion qui lui impose cette responsabilité ne la renferme pas dans ces limites et ne distingue

Digitized by Google

point, parmi les maux qui se produisent sous le régime de l'activité officielle, ceux qui proviennent réellement de ce régime d'avec ceux qu'aucun déploiement d'activité humaine, soit officielle, soit privée, n'aurait pu prévenir ni empêcher.

L'histoire offre sur ce point de nombreux et mémorables enseignements. Si les disettes ont souvent servi de motifs ou de prétextes à des soulèvements populaires, c'est qu'une longue pratique du système pourvoyeur avait enraciné dans l'esprit des peuples, avec une idée fausse du pouvoir de l'Etat, l'idée non moins fausse d'une responsabilité illimitée de la part des chefs de l'État.

La propagation et la diffusion générale des connaissances économiques ne contribueraient donc pas moins à garantir le maintien de l'ordre public dans nos sociétés, qu'à y favoriser l'accroissement de la richesse matérielle.

Avant de quitter ce sujet, je crois devoir reproduire une formule que j'ai donnée ailleurs, et qui résume toutes les conclusions pratiques auxquelles on arrive en appliquant les principes de la science aux questions traitées, soit dans ce chapitre et dans le précédent, soit dans le premier livre de ce volume.

L'Etat ne doit ni pourvoir, comme producteur ou comme marchand, aux besoins matériels de la société, ni intervenir dans les opérations destinées à y pourvoir, car son activité, sa vigilance, ses lumières et ses moyens d'action ne peuvent jamais égaler l'activité, la vigilance, les lumières et les moyens d'action réunis de tous ceux que leur intérêt personnel porte à produire et à mettre à la portée du consommateur, aux meilleures conditions possibles, la plus grande quantité possible des choses propres à satisfaire tous les besoins possibles.

Digitized by Google

CHAPITRE III.

LÉGISLATION MONÉTAIRE.

Le besoin d'un numéraire métallique est du petit nombre de ceux à l'égard desquels l'intervention de l'Etat est pleinement justifiée, parce qu'elle remplit des conditions essentielles que ne rempliraient pas les institutions privées qui se chargeraient d'y pourvoir. L'action de l'Etat peut seule assurer aux intérêts privés un service uniforme et des garanties permanentes, en fournissant à la circulation une monnaie unique, formée de pièces dont le poids, le titre et par conséquent la valeur, à la fois invariables et notoires, se rapportent constamment à une seule unité et inspirent sans relâche et sans interruption une confiance générale et absolue.

Le droit de battre monnaie a été considéré partout jadis, il l'est encore dans quelques pays, comme un attribut symbolique de la souveraineté, comme un privilége personnel, dont l'Etat ne doit jamais se dessaisir. Mais à l'époque où cette opinion prévalait généralement, la plupart des gouvernements qui exerçaient ce monopole en abusaient dans des vues fiscales, et l'ensemble de la législation monétaire, grâce à la constitution imparfaite, à l'organisation vicieuse, à la multitude surtout des Etats reconnus souverains de droit, pourvoyait aux besoins de la circulation moins complétement et moins régulièrement que ne l'auraient pu faire des institutions privées.

Avec les garanties que présentent généralement aujourd'hui, aux intérêts privés, les Etats civilisés de l'Europe et de l'A-

Digitized by Google

mérique, la centralisation du service des monnaies devient un avantage incontestable, et l'uniformité est une qualité si essentielle de ce service, qu'une centralisation dépassant les limites des Etats eux-mêmes serait désirable, si l'uniformité ne pouvait s'étendre qu'à ce prix.

Cependant, toute justifiée que paraisse ici l'intervention de l'Etat, elle ne l'est que si elle résout, conformément aux enseignements de la science et dans le sens de l'intérêt général, certaines questions que je vais rapidement examiner.

SECTION I.

De la double circulation.

La première et la plus importante des questions que la pratique ait à résoudre est celle des moyens à employer pour obtenir la circulation simultanée des deux métaux précieux, pour maintenir en présence l'une de l'autre deux monnaies différentes, l'une d'argent, l'autre d'or, sans qu'elles tendent à s'exclure mutuellement.

On a vu, dans la première partie de cet ouvrage, que le problème n'est point résolu par le système qui consiste à établir entre les deux monnaies un rapport fixe, en adoptant une seule unité monétaire, dont toutes les pièces, d'or ou d'argent, soient des fractions ou des multiples, c'est-à-dire en supposant invariable un rapport de valeur qui est essentiellement variable. La double circulation obtenue de cette manière cesse aussitôt que l'un des deux métaux change de valeur relativement à l'autre et que la fixation légale se trouve ainsi démentie par le fait, car alors celle des deux monnaies dont la valeur relative s'est accrue disparaît forcément de la circulation.

Le système qui consisterait à rendre les deux monnaies indépendantes l'une de l'autre, en adoptant deux unités monétaires différentes, par exemple une unité de cinq grammes

Digitized by Google

d'argent et une unité de cinq grammes d'or, maintiendrait sans doute la double circulation; mais cet avantage serait largement compensé par les inconvénients qui résulteraient de la concurrence de deux unités monétaires légales dont le rapport, sans cesse variable, compliquerait infiniment toutes les transactions et les calculs du commerce. Comme les payements pourraient également s'opérer dans l'une et dans l'autre monnaie, chaque chose aurait deux prix, chaque valeur deux expressions et deux mesures. Un tel état de choses serait beaucoup pire que celui dans lequel la circulation se trouve réduite à un seul métal.

Entre ces partis extrêmes il existe deux partis moyens, dont l'un n'est qu'une application mitigée du premier système, l'autre un expédient pour échapper aux conséquences du second, en écartant le principe d'où elles paraissent découler.

Au lieu de maintenir légalement le rapport de valeur une fois établi, ou existant à une certaine époque, entre les deux monnaies, on peut le modifier et le faire coïncider avec le rapport réel des deux métaux chaque fois que celui-ci vient à changer. Dans ce système, il n'y a qu'un seul étalon, c'est-à-dire une seule unité monétaire légale, représentée par un seul métal; mais la monnaie de l'autre métal circule également comme monnaie légale, avec une valeur périodiquement fixée par rapport à l'unité monétaire.

L'Etat, en adoptant pour unité monétaire, par exemple, une pièce d'argent d'un poids et d'un titre déterminés, reconnaît, comme monnaie légale pouvant servir à tous les payements, certaines pièces d'or, nationales ou étrangères, tarifées par l'autorité de six mois en six mois, ou à des époques plus rapprochées.

Ici, le principe du rapport légal des deux monnaies est maintenu; mais il est mitigé dans son application par des taxations successives, qui rapprochent le rapport légal du rapport réel, sans pouvoir toutefois établir entre eux une

Digitized by Google

coïncidence permanente et continue. La monnaie qui ne sert pas d'étalon se trouve ainsi avoir une valeur variable, que chacun est obligé de constater en consultant le tarif officiel avant de recevoir ou de donner cette monnaie en payement.

Le second parti moyen consiste à n'adopter pareillement qu'une seule unité monétaire, représentée par un seul métal, et à déclarer la monnaie de ce métal seule monnaie légale du pays, tout en laissant aux particuliers la faculté d'accomplir leurs transactions, d'un commun accord, avec une monnaie nationale ou étrangère de l'autre métal, qui circule alors plutôt comme marchandise que comme numéraire, et dont la valeur monétaire ne se constate et ne devient notoire que par les transactions propres à constater le prix du métal dont elle est faite.

Ce système, qui n'établit qu'une seule unité monétaire et qui n'admet aucune fixation, même temporaire, du rapport de valeur des deux monnaies, est sans contredit le plus rationnel de tous, car il n'est en désaccord ni avec les faits de la réalité, ni avec les conditions essentielles d'une bonne circulation monétaire. Mais il perdrait bientôt ce caractère dans la pratique.

Une monnaie facultative se compose, aussi bien qu'une monnaie légale, de pièces ayant un poids et un titre déterminés, qui représentent une certaine unité et des fractions ou des multiples de cette unité; or, la circulation d'une telle monnaie ne peut devenir permanente et générale, sans que l'unité à laquelle les pièces se rapportent reçoive un nom et prenne le caractère d'une mesure courante et usitée de toutes les valeurs. C'est à cette condition seulement qu'une monnaie facultative, sans rapport notoire ni constant avec la monnaie légale, peut remplir le rôle d'agent de la circulation.

Ainsi on verrait s'introduire, à côté de l'unité monétaire légale, une seconde unité effective et réelle, se réaliser, par conséquent, les mêmes complications et les mêmes embarras qu'aurait occasionnés le système d'une double unité légale.

Digitized by Google

Chaque chose aurait deux prix, chaque valeur deux expressions.

Il pourrait arriver aussi, et c'est le résultat qui me paraît le plus probable, que la circulation de la monnaie facultative s'arrêtât devant les difficultés qu'elle ferait naître et se réduisît à des proportions qui la rendraient illusoire. Alors le but du système serait manqué ; la double circulation ne se réaliserait pas.

Si, pour éviter cet inconvénient et pour donner au système un caractère encore plus rationnel, on prenait le parti de placer les deux monnaies sur une même ligne, de n'en reconnaître aucune comme monnaie légale, aucune comme devant fournir le type, la valeur et le nom de l'unité monétaire, on assurerait, il est vrai, la double circulation ; mais le premier inconvénient, celui de la double unité, n'en deviendrait que plus inévitable.

D'un autre côté, le système de la fixation périodique du rapport, quoiqu'il paraisse plus praticable, ne fournit qu'une solution très-imparfaite du problème de la double circulation.

Si les époques de fixation se succèdent à de longs intervalles, les variations du rapport réel ont le temps de produire tout leur effet, en excluant de la circulation celle des deux monnaies dont la valeur nominale se trouve abaissée au-dessous de sa valeur réelle ; tandis que, si les intervalles sont courts, l'incertitude qui en résulte pour la valeur de la monnaie tarifée rend la circulation de cette monnaie impossible.

Si, dans le même système, au lieu de rendre légales les deux monnaies, on laissait facultative la monnaie tarifée, l'alternative que je viens de signaler n'en subsisterait pas moins et le but du système n'en serait pas mieux atteint.

En résumé, l'application des divers systèmes dont je viens de parler confirmerait la conclusion théorique à laquelle je suis arrivé dans la première partie de cet ouvrage, savoir : que l'avantage d'une double circulation est inséparable de l'inconvénient d'une double unité monétaire ; or, comme une double

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
Digitized by Google

unité est infiniment plus nuisible qu'une double circulation n'est avantageuse, la seconde question pratique importante que je dois ici examiner est celle du choix à faire entre les deux métaux.

SECTION II.

Du métal préférable.

Ce qui rend avantageuse une circulation bi-métallique, c'est la diversité des besoins auxquels répond la circulation monétaire. Les termes usités de grande et de petite circulation n'expriment pas complétement cette diversité, surtout lorsque le sens n'en est précisé par aucune définition. Entre la grande et la petite circulation il en existe une moyenne, et ces trois termes n'expriment pas seulement des idées de plus et de moins ; la petite circulation répond aux besoins journaliers de la consommation locale ; la grande, aux besoins du commerce en gros et à ceux qui résultent de spéculations et d'opérations financières, publiques ou privées ; la moyenne, à tous les autres.

Or, il est évident que le métal le plus précieux, l'or [1], est peu propre à une partie de la moyenne circulation et ne l'est pas du tout à la petite ; tandis que le moins précieux, l'argent, n'est pas du tout propre à la grande circulation et l'est médiocrement à une partie de la moyenne.

D'un autre côté, l'argent peut toujours être remplacé, dans la petite circulation et dans une partie de la moyenne, par une monnaie complémentaire, tandis que l'or ne peut être remplacé dans la grande circulation par aucun autre métal.

Si donc nous supposons que ces deux métaux soient les seuls éléments possibles d'un bon système monétaire, et qu'ils

[1] Je crois inutile de parler du platine, qu'on pourrait aussi employer comme monnaie, et d'expliquer pourquoi il est impropre à cet usage. L'essai en a été fait en Russie sans aucun succès, quoique dans les meilleures conditions possibles.

Digitized by Google

possèdent à un égal degré cette constance de valeur qui est la qualité la plus essentielle d'une mesure des valeurs, l'or sera certainement préférable à l'argent. Mais la première de ces deux suppositions est décidément fausse, et la seconde, quoiqu'elle ait été vraie pendant certaines périodes antérieures, a cessé de l'être depuis quelques années et ne le redeviendra pas de longtemps.

Il est démontré en théorie et constaté par de nombreuses et notoires expériences que la grande circulation peut s'effectuer, sans l'intervention du numéraire métallique, au moyen des billets au porteur et des autres effets de crédit dont je parlerai dans la section suivante et dont j'ai déjà indiqué la nature et l'emploi dans la première partie de cet ouvrage. Quelques-uns de ces effets servent à liquider les crédits compensables ; d'autres fonctionnent à l'instar d'un véritable numéraire ; et comme ces derniers peuvent à la fois être indéfiniment multipliés et indéfiniment fractionnés, il n'y a pas un besoin de la grande, ni même de la moyenne circulation, auquel ils ne puissent pourvoir, aussi bien et, à certains égards, beaucoup mieux qu'une monnaie d'or.

Quant à cette fixité de la valeur, qui est par-dessus tout désirable dans une unité monétaire, elle a été gravement compromise, à l'égard de la monnaie d'or et pour un avenir dont il est impossible de prévoir la durée, par la découverte des gisements aurifères de la Sibérie, de la Californie et de l'Australie. Dans un ouvrage tel que celui-ci, je dois me contenter de rappeler ce fait, qui a été depuis dix ans le sujet de nombreuses monographies, et qui demeure après tout un fait transitoire, quoiqu'on ne puisse maintenant assigner aucun terme à la dépréciation graduelle que l'or est condamné à subir. Toutefois, il résulte évidemment de cette chance indéfinie de dépréciation, combinée avec ce qui vient d'être dit sur les moyens de circulation qu'offre le développement du crédit, que les Etats qui ont adopté l'argent comme matière de leur unité monétaire légale ne peuvent plus, de nos jours,

Digitized by Google

sans commettre une grave imprudence, y renoncer pour adopter l'or.

SECTION III.

De la monnaie complémentaire.

Ce qui caractérise une monnaie complémentaire, c'est d'avoir une valeur monétaire supérieure à sa valeur réelle et de n'accomplir qu'une circulation partielle, nettement limitée et déterminée. De là deux questions pratiques à résoudre pour le législateur : De combien la valeur nominale peut-elle surpasser la valeur réelle ? Dans quelles limites doit être renfermée la circulation ?

La fabrication du billon procure un gain à l'Etat, puisque cette monnaie vaut plus qu'elle ne lui coûte ; mais ce gain a pour mesure la quantité de billon que la circulation peut absorber, quantité qui est elle-même limitée par l'éteudue des besoins auxquels répond cette monnaie. Quand l'émission dépasse les besoins, la quantité excédante ne tarde pas à retourner et à rester entre les mains de l'administration, qui n'en peut tirer parti qu'en la démonétisant, c'est-à-dire en la réduisant à sa valeur réelle. Si donc la quantité du billon circulant peut s'augmenter autrement que par les émissions de l'Etat, le gain qu'il en retire sera diminué d'autant ; il pourra être réduit à rien ; il pourra se changer en une perte.

Or, la fabrication clandestine d'un billon est toujours avantageuse, par conséquent toujours possible ; elle l'est sur une grande échelle, quand ceux qui l'entreprennent peuvent s'y livrer en toute sûreté, hors des frontières du pays où la monnaie fabriquée doit circuler et hors de l'atteinte des lois qui interdisent cette fabrication ; mais elle est d'autant moins probable qu'elle est moins avantageuse, et d'autant moins avantageuse qu'il y a moins de différence entre la valeur monétaire et la valeur réelle du billon.

Digitized by Google

Ne pas élever cette différence à un taux qui rende la contrefaçon inévitable, telle est donc la première règle que doit s'imposer l'Etat. En Russie, pendant la première moitié du siècle précédent, lorsque les copecks de cuivre avaient une valeur monétaire sextuple de leur valeur réelle, il s'en fabriquait à l'étranger des quantités énormes. Une contrefaçon presque aussi considérable a eu lieu au préjudice de la France sous le premier empire, quoique la valeur du billon alors circulant ne fût guère que le double de ce métal.

Les perfectionnements qui s'introduisent dans la frappe du billon et qui en rendent l'imitation de plus en plus difficile, les progrès qui s'accomplissent dans les relations internationales et qui tendent à rendre illicite en tout pays la contrefaçon des monnaies étrangères ont naturellement pour effet d'étendre de plus en plus la sphère d'action que laisse aux gouvernements la règle ci-dessus énoncée. En France, où la valeur monétaire du billon est aujourd'hui, à sa valeur réelle, dans le rapport de 4 à 1, aucun fait, que je sache, n'a donné lieu de croire jusqu'à présent que la contrefaçon en soit pratiquée.

Au reste, il y a une étroite connexité entre cette première question et celle que je vais examiner; car il est évident que le gain illicite qui résulte de la fabrication clandestine d'un billon est d'autant plus considérable, surtout d'autant plus facile à réaliser, que ce billon occupe une plus grande place dans la circulation monétaire du pays qui en fait usage.

Sur cette seconde question, relative aux limites dans lesquelles doit être renfermée la circulation d'une monnaie complémentaire, on a posé comme règle absolue que cette monnaie ne doit servir que pour la petite circulation et pour les appoints de la moyenne et de la grande, ce qui limiterait les émissions à la quantité strictement exigée par ces deux sortes de besoins. Pour appliquer cette règle, on fixe

Digitized by Google

une certaine valeur, qui est à la fois regardée comme la limite extrême des payements de la petite circulation et représentée dans la grande par la monnaie principale la plus abondante et la plus généralement employée ; puis, on autorise expressément les payements offerts en billon jusqu'à concurrence de cette valeur, ce qui implique le droit pour chacun de refuser tout payement d'une plus grande somme sous cette forme.

En France, par exemple, où la pièce de cinq francs d'argent a été longtemps la monnaie ordinaire des grands payements, on l'avait prise pour limite des payements autorisés en billon, et il en résultait que le billon formait à peine deux centièmes de la quantité totale du numéraire en circulation.

M. Michel Chevalier, qui jouit en cette matière d'une autorité si bien méritée, admet la règle dont je viens de parler, tout en reconnaissant qu'elle doit s'appliquer moins rigoureusement à un billon d'argent, tel que celui qui circule en Angleterre, et il la motive, du moins à l'égard du billon de cuivre, sur ce qu'une admission plus large de ce billon dans la circulation doit avoir pour effet de *falsifier*, c'est-à-dire de déprécier la monnaie entière, dans la proportion exacte de la surévaluation et de la quantité admise du billon.

« Il est arrivé plus d'une fois, dit cet auteur, que des gouvernements aient voulu agrandir déraisonnablement le cercle des attributions du billon, en décidant qu'il en serait admis une certaine proportion, d'un vingtième ou d'un quarantième par exemple, dans tous les payements, quels qu'ils fussent. C'était falsifier la monnaie tout juste dans cette proportion, abstraction faite de la valeur réelle du billon. S'il est décrété que les commerçants devront accepter en payement un quarantième en billon, et que ce billon n'ait que le quart de sa valeur nominale, c'est des trois quarts d'un quarantième, c'est-à-dire de 18 millièmes et 3/4, qu'est la falsification. Tous les prix haussent dans cette proportion,

Digitized by Google

sans qu'on s'en aperçoive bien ; mais c'est par les comptes avec l'étranger qu'on est averti du mal, parce que le cours du change devient défavorable d'autant. »

Je pense que ce motif est une erreur. Dans l'hypothèse proposée, aucune somme de numéraire ne peut subir une dépréciation quelconque, sans que l'unité monétaire principale en soit elle-même affectée, puisque la valeur du billon est strictement rapportée à cette unité. Or, si une monnaie d'or ou d'argent tombe au-dessous de sa valeur réelle comme métal, elle y est bientôt ramenée par la fusion ou l'exportation, qui, en diminuant le nombre total des unités circulantes, en augmente nécessairement la valeur. Ainsi, tant qu'une telle monnaie demeure dans la circulation, elle ne peut pas y être dépréciée; et il est certain, d'autre part, qu'elle ne sera jamais exclue d'une circulation où elle doit former les 39/40 de chaque payement,

Le vrai motif qui milite contre une admission aussi large du billon de cuivre, et qui rend beaucoup préférable la limite exprimée par une pièce de monnaie courante, telle que cinq francs, ou vingt francs, c'est que la valeur et le poids de ce numéraire en rendent le maniement et le transport incommodes, même lorsque sa valeur monétaire égale deux fois, trois fois, ou quatre fois sa valeur réelle. Mais, en maintenant la circulation de ce billon dans de telles limites, on peut sans danger admettre en proportion beaucoup plus forte, et pour tous les besoins de la moyenne circulation, un billon mélangé d'une quantité d'argent qui permet d'en réduire à volonté le poids et le volume ; ceci est vrai, à plus forte raison, de cette sorte de billon intermédiaire que l'admission de l'or comme étalon monétaire rend indispensable, et qui se compose de pièces d'argent surévaluées seulement dans le rapport nécessaire pour empêcher qu'elles ne soient fondues ou exportées.

Digitized by Google

SECTION IV.

Des frais de fabrication de la monnaie.

L'Etat doit-il se charger des frais du monnayage et donner à quiconque lui apporte du métal à convertir en monnaie une égale quantité de métal monnayé, abstraction faite de l'alliage; ou bien doit-il prélever ces frais sur la valeur du métal fin qu'on lui apporte?

Cette question a perdu presque toute son importance pratique depuis que les perfectionnements introduits dans l'organisation et dans les procédés du monnayage ont permis de réduire à une fraction minime, à moins d'un centième, le prélèvement dont il s'agit; mais elle présente assez d'intérêt, au point de vue scientifique, pour mériter l'examen rapide que je vais en faire.

Avec le monnayage gratuit, tel qu'il est pratiqué en Angleterre et aux Etats-Unis d'Amérique, le système monétaire normal atteint son plus haut degré de perfection, puisque la valeur monétaire de chaque pièce d'or ou d'argent y est constamment égale à la valeur réelle du métal dont elle se compose. En effet, comme toute personne qui porte à la Monnaie d'Angleterre un kilogramme d'or fin, ou à la Monnaie des Etats-Unis un kilogramme d'argent fin, reçoit en échange un kilogramme d'or fin en guinées ou un kilogramme d'argent fin en dollars, il n'y a pas de raison pour qu'une guinée d'or ou un dollar d'argent vaille jamais plus ou moins qu'un lingot d'or ou d'argent du même poids, au même titre.

Il n'en est pas ainsi sous le régime du prélèvement tel qu'il se pratique en France. Le droit prélevé étant, pour l'argent, de 3/4 pour 100, c'est-à-dire la personne qui fait convertir en monnaie un kilogramme d'argent fin ne recevant que 993 grammes et demi d'argent fin en pièces monnayées, ces pièces doivent représenter dans la circulation l'équiva-

Digitized by Google

lent d'un kilogramme d'argent fin, et chacune d'elles doit valoir sept millièmes et demi de plus qu'un lingot d'argent du même poids, au même titre.

D'un autre côté, la démonétisation de la monnaie d'argent ne pouvant présenter aucun avantage tant que sa valeur monétaire se maintient au-dessus ou au niveau de sa valeur réelle, s'il arrive que la quantité du numéraire circulant dépasse le besoin de la circulation, il faut, pour rétablir l'équilibre, que la valeur des monnaies d'argent s'abaisse de 3/4 pour 100, et cette fraction représente ainsi une latitude laissée à la valeur de l'unité monétaire pour de légères fluctuations que le mécanisme du système monétaire normal ne peut ni corriger ni prévenir. Avec le monnayage gratuit, le franc vaudrait toujours 5 grammes d'argent à 9/10 de fin; avec le prélèvement, sa valeur varie entre 5 grammes et à peu près 496 centigrammes.

Ces fluctuations minimes sont probablement insensibles dans la pratique, et celles qui atteignent la monnaie d'or le sont encore davantage, puisque, pour ce métal, le prélèvement ne dépasse pas deux millièmes. D'ailleurs, l'effet s'en répartit sur toutes les transactions monétaires qui s'accomplissent avec une même quantité d'espèces monnayées, depuis le moment où le métal dont elles sont faites a été porté à la monnaie jusqu'à celui où elles sont démonétisées, c'est-à-dire pendant l'espace de temps qui s'écoule entre le moment où elles entrent dans la circulation et celui où elles en sortent. Ce sont les personnes intéressées dans ces diverses transactions qui supportent, en définitive, les frais du monnayage, dont la charge se trouve ainsi peut-être plus également distribuée, qu'elle ne l'est lorsque le revenu public doit y pourvoir.

Digitized by Google

CHAPITRE IV.

INSTITUTIONS DE CRÉDIT.

Le crédit peut revêtir, entre un individu prêteur et un individu emprunteur, toutes les formes dont il est susceptible, et les effets immédiats en sont les mêmes, quoique différents par le degré, quand il est pratiqué ainsi, que lorsqu'il l'est en grand par des compagnies qui disposent d'immenses capitaux.

Cependant, ces effets immédiats peuvent avoir des conséquences ultérieures, qui ne se manifestent, au moins d'une manière sensible, que si la somme totale des crédits réalisés sous une certaine forme représente une portion notable du capital disponible de la société. De là l'importance qu'on attache avec raison aux institutions de crédit qui opèrent en grand, à celles même qui ne sont que des entreprises particulières, entièrement indépendantes de l'Etat.

Les institutions de crédit peuvent pratiquer le crédit réel ou le crédit personnel, et il importe de les classer d'après ce caractère, quand on les étudie au point de vue de leurs résultats économiques.

SECTION I.

Institutions de crédit réel.

Le crédit est réel lorsque l'attente qui le caractérise est garantie par des biens matériels, c'est-à-dire lorsqu'il se fonde, comme crédit passif, sur des meubles ou des immeu-

Digitized by Google

bles appartenant à l'emprunteur, et comme crédit actif, sur la consignation de tels objets entre les mains du prêteur. Cette consignation s'opère, à l'égard des meubles, par la tradition effective; à l'égard des immeubles, par un enregistrement susceptible de diverses formes.

Ainsi, les institutions de crédit réel sont celles qui prêtent sur gage ou sur hypothèque la richesse dont elles disposent. Ces institutions demeurent privées, tant qu'elles ne sont que des associations libres de capitalistes qui prêtent collectivement le capital formé par la réunion de leurs apports individuels ; elles assument plus ou moins le caractère d'institutions publiques, dès que l'Etat intervient, soit pour les administrer et les diriger, soit pour leur fournir en tout ou en partie le capital qu'elles font valoir.

Une association de crédit réel, qui se borne à prêter son propre capital, est parfaitement inoffensive, mais aussi parfaitement inefficace. Elle ne peut occasionner aucune perte, ni à des tiers, puisqu'elle n'étend pas ses opérations au delà du fonds qui lui appartient, ni à ses propres membres, puisqu'elle est garantie par des gages contre l'insolvabilité de ses débiteurs. Mais elle ne contribue point à l'extension du crédit, car elle n'a aucun motif pour stipuler des conditions moins onéreuses que tout autre prêteur. On ne peut pas supposer que des capitalistes, qui pourraient prêter leurs capitaux sur gages à certaines conditions d'intérêt et de durée, s'associeront pour les prêter à un intérêt moindre ou à de plus longs termes. Toute institution de crédit réel fonctionnant dans de telles limites doit avoir un but de bienfaisance, ou exploiter par privilége une catégorie de transactions interdites par le droit commun. Dans le premier cas, elle sera souvent une institution publique; dans le second, elle le sera nécessairement, puisque l'Etat seul peut s'attribuer à lui-même, ou accorder à d'autres un privilége contraire à la loi commune.

Une institution de crédit réel qui emprunte pour prêter,

Digitized by Google

soit qu'elle livre à ses propres emprunteurs les capitaux que son crédit lui procure, soit qu'elle leur transmette seulement ce crédit sous forme de titres négociables ou au porteur, peut au contraire procurer de grands avantages à ses entrepreneurs et au public ; mais elle peut aussi offrir certains dangers.

Lorsque plusieurs personnes s'associent pour emprunter, une telle association obtient un crédit collectif, qui ne diminue point et qui dépasse ordinairement de beaucoup le crédit individuel de chacun de ses membres. On conçoit donc que des propriétaires associés, en offrant la garantie collective de leurs immeubles, puissent obtenir le capital dont chacun d'eux aura éventuellement besoin, à des conditions meilleures que s'ils avaient dû l'emprunter individuellement. Il en sera de même pour toute association de spéculateurs qui, prêtant sur des gages mobiliers, offrira la garantie collective de ces gages aux capitalistes qui lui feront crédit. D'ailleurs, en prêtant son crédit sous forme d'effets transférables, un emprunteur quelconque, pourvu qu'il emprunte à plus long terme qu'il ne prête, peut toujours prêter plus de capital qu'il n'en emprunte réellement et qu'il n'en devra rembourser.

Mais une institution de crédit réel, par cela même qu'elle obtient facilement un crédit presque illimité, est appelée à des remboursements très-considérables, et si, par suite d'une administration imprévoyante, ou par l'effet de causes générales quelconques, les remboursements qu'elle attend de ses propres débiteurs ne s'effectuent point aux échéances prévues, elle peut se trouver hors d'état de satisfaire à ses engagements. Obligée alors de réaliser une portion notable des gages sur lesquels repose son crédit, elle ne pourra le faire qu'en subissant une perte énorme, qui retombera en partie sur ses débiteurs expropriés, en partie sur ses propres créanciers. Le dommage ainsi occasionné sera d'autant plus considérable, que le crédit de l'institution aura été plus étendu, et, comme l'émission de billets au porteur constitue, pour une telle

Digitized by Google

institution, le moyen le plus efficace d'étendre son crédit, cette émission est aussi le rouage le plus dangereux qu'on puisse introduire dans ces machines, d'ailleurs si utiles, si nécessaires même, chez les sociétés les plus avancées, pour activer la circulation et opérer la distribution des capitaux disponibles.

Beaucoup d'esprits inventifs et sagaces ont été séduits par l'idée de fonder sur des gages immobiliers ou mobiliers, c'est-à-dire sur des terres ou sur des dépôts de marchandises ou d'autres objets non immédiatement réalisables, une circulation fiduciaire, qui serait susceptible de s'étendre indéfiniment, et au moyen de laquelle on transformerait en capital circulant effectif une masse croissante de fonds productifs et de produits consommables, sans soustraire les premiers à la demande des producteurs, ni les derniers à la demande des consommateurs : deux graves erreurs, qui ont amené quelques-unes des crises financières les plus célèbres du temps passé, notamment celle du système de Law et celle des assignats. Le crédit ne peut que représenter et faire circuler le capital effectif qui existe déjà ; il ne saurait tenir lieu de celui qui n'existe pas. Quant à la circulation fiduciaire, elle ne saurait conserver sa valeur que par une possibilité constante de réalisation immédiate et sans perte ; or, cette possibilité ne peut être garantie que par des dépôts ou une réserve de métaux précieux, c'est-à-dire de la seule espèce de richesse qui ait une valeur constante et un marché d'une étendue illimitée.

L'intervention de l'Etat dans les institutions de crédit réel dont il vient d'être question ne se justifie point, si elle a pour but de les organiser, de les subventionner ou de les diriger, car les avantages qu'elles procurent, comme institutions privées, suffisent pour en provoquer l'établissement et pour en rendre les services, grâce à la concurrence, aussi économiques et aussi avantageux que possible. Mais l'intervention de l'Etat peut devenir utile pour contrôler de telles institutions et pour prévenir, en réglant l'exercice de la liberté qui leur

Digitized by Google

est laissée, les abus auxquels une liberté absolue les conduit trop souvent.

C'est d'après les idées que je viens de résumer, combinées avec les principes généraux exposés dans la première partie de cet ouvrage, qu'il faut apprécier les trois espèces d'institutions de crédit réel les plus généralement pratiquées, savoir : les monts-de-piété, les sociétés de crédit foncier et les sociétés de crédit mobilier.

Les monts-de-piété sont les plus anciennes institutions de crédit réel connues. Etablis dans l'origine par l'Eglise, comme institutions charitables, ils ont continué de s'arroger, aux yeux de l'opinion, un caractère philanthropique dont la plupart des établissements actuels ne présentent plus réellement aucune trace. Ils ne sont guère aujourd'hui qu'un monopole, exercé par l'Etat ou concédé par lui à des compagnies, pour l'exploitation d'une espèce de prêts que la loi interdit aux particuliers, ou ne leur permet que sous des conditions qui en rendent la pratique très-difficile.

La liberté absolue du prêt sur gage amènerait, entre les prêteurs, une concurrence qui aurait pour effet d'assurer aux emprunteurs les conditions les moins onéreuses possibles, des conditions moins onéreuses certainement que celle qu'ils ont à subir de la part des monts-de-piété. Mais, en admettant même qu'il n'en fût pas ainsi, on peut se demander si la facilité d'emprunter sur gage est avantageuse aux classes privées de crédit personnel et si les sacrifices que s'imposerait l'Etat, ou une compagnie privilégiée, pour accroître cette facilité, seraient accomplis dans un but réellement philanthropique.

La disposition la plus salutaire et la plus désirable chez le pauvre, c'est celle qui le porte à restreindre ses jouissances dans le présent pour assurer son avenir; c'est, en un mot, la prévoyance. L'immense et incontestable utilité des caisses d'épargne consiste précisément en ce qu'elles fortifient et développent cette disposition chez la classe la moins aisée de la

Digitized by Google

société. Or, les monts-de-piété agissent dans un sens diamétralement contraire. Ce qu'ils développent et favorisent, chez le pauvre, c'est la disposition à sacrifier l'avenir au présent, c'est l'imprévoyance, puisqu'ils lui offrent le moyen de se procurer une jouissance momentanée, en s'imposant une privation qui s'éteindra dans un avenir plus ou moins prolongé et qui deviendra souvent perpétuelle.

Sous le régime de la liberté, l'acte d'emprunter sur gage conserve pour le pauvre un caractère de désordre et d'inconduite, qui suffit longtemps pour l'en détourner, et l'opinion générale corrobore cette répugnance, en attachant peu de considération au métier des prêteurs. Grâce aux monts-de-piété, qui sont toujours établis ou expressément autorisés par l'Etat, la morale publique paraît approuver ce que la morale privée condamne, provoquer et encourager ce que la conscience populaire et le sens commun s'accordaient à envisager comme blâmable et comme imprudent.

Au point de vue strictement économique, le prêt sur gage a le double inconvénient de favoriser la consommation infructueuse des capitaux prêtés et d'occasionner une suspension temporaire de l'utilité des choses engagées. Si l'épargne de l'emprunteur parvient à reconstituer le capital prêté, le mal ne sera réparé qu'en partie, puisqu'une quantité de richesse consommable, ayant plus de valeur que ce capital, n'en aura pas moins été soustraite plus ou moins longtemps à l'usage qu'en aurait pu faire l'emprunteur. Ce chômage de jouissance peut même devenir un chômage de production, si les choses engagées sont des instruments de travail.

Les institutions de crédit foncier peuvent aussi quelquefois favoriser une consommation infructueuse de capital, mais elles n'entraînent jamais aucun chômage de production ni de jouissance, puisque les emprunteurs conservent la possession des terres engagées. Elles rendent d'ailleurs à l'agriculture de grands et incontestables services, au moins dans les pays et aux époques où cette branche d'industrie se

Digitized by Google

trouve insuffisamment pourvue de capitaux, grâce à un système hypothécaire défectueux, ou à l'élévation générale du taux courant de l'intérêt. Aussi est-ce à la faveur de pareilles circonstances que les institutions de crédit foncier ont été primitivement établies en Allemagne, en Pologne et ailleurs. Leur utilité va diminuant, au contraire, à mesure que le régime hypothécaire se perfectionne et que l'accumulation graduelle du capital fait baisser le taux courant de l'intérêt ; car l'amélioration du régime hypothécaire augmente la sûreté des placements sur hypothèques, tandis que l'abaissement du taux de l'intérêt diminue la concurrence que font à ces placements ceux qui sont offerts aux capitalistes dans l'industrie et dans le commerce.

Les premières institutions de crédit foncier ont été des associations de propriétaires, empruntant directement, sous la garantie collective de leurs immeubles, le capital qu'elles mettaient à la disposition de chaque associé. Ensuite, on a reconnu qu'il serait quelquefois utile, nécessaire même, dans certains pays, d'admettre un intermédiaire entre les propriétaires emprunteurs et les capitalistes prêteurs, et cet intermédiaire a été tantôt l'Etat, tantôt une compagnie financière créée à cet effet. Enfin, quelques institutions de crédit foncier ont été établies et sont administrées directement par l'Etat, comme institutions publiques, en Russie, en Danemark, dans l'électorat de Hesse-Cassel, dans le grand-duché de Bade et ailleurs.

Toutes les institutions actuelles de crédit foncier prêtent leur crédit sous forme de titres, qui se transmettent par endossement, ou sous quelque autre forme analogue, et qui sont fractionnés autant que cela est nécessaire pour répondre à tous les besoins, soit des prêteurs, soit des emprunteurs. Elles offrent par conséquent le danger que j'ai signalé plus haut comme attaché à ce genre d'opérations, celui d'une réalisation considérable devenant nécessaire dans des circonstances qui la rendraient impossible ou ruineuse. Deux moyens peu-

Digitized by Google

vent être et sont réellement employés, séparément ou cumulativement, pour parer à ce danger.

Le premier consiste à revêtir l'institution, par une loi spéciale, du droit d'employer contre ses débiteurs des moyens plus expéditifs que l'expropriation ordinaire, et à lui assurer tout au moins, de la sorte, la perception régulière des annuités qui lui sont dues. Si ces annuités, comme il est à désirer pour que l'institution atteigne son but, comprennent, outre l'intérêt stipulé, une fraction pour l'amortissement du capital et pour la formation d'un fonds de réserve, et si la perception s'en opère, par exemple, suivant le mode usité pour la levée des impôts, le danger dont il s'agit sera écarté autant qu'il peut l'être.

L'autre moyen, c'est la garantie de l'Etat jusqu'à concurrence d'une fraction déterminée, par exemple, d'un tiers du capital emprunté. On peut élever contre un tel engagement et contre la subvention éventuelle qu'il implique toutes les objections auxquelles donne lieu, en général, l'intervention active de l'Etat dans les institutions destinées à pourvoir aux besoins économiques de la société.

La plus moderne des trois sortes d'institutions que j'ai nommées, ce sont les sociétés de crédit mobilier, qui acceptent, pour sûreté de leurs prêts, tantôt des marchandises, tantôt des titres représentatifs de valeurs.

Les choses ainsi engagées, n'ayant pas d'individualité précise, c'est-à-dire n'étant pas ce que les jurisconsultes appellent des corps certains, ne peuvent pas devenir les objets d'un contrat de gage proprement dit, mais seulement d'un contrat de dépôt ou de consignation, qui ne les soustrait point à la consommation, puisqu'elles n'y ont pas encore été livrées ou ne sauraient l'être, ni à la circulation, puisqu'elles peuvent toujours être vendues par le déposant ou pour son compte, mais qui donne au consignataire le droit de les retenir jusqu'à ce que ses avances lui aient été remboursées.

Le prêt sur dépôt, dans de telles conditions, n'a point

Digitized by Google

pour l'emprunteur les mêmes inconvénients que le prêt sur gage, et il rend d'éminents services au commerce et à l'industrie, en permettant à beaucoup de commerçants et de producteurs d'obtenir des avances que leur crédit personnel ne suffirait pas pour leur procurer. Les marchandises et les titres consignés sont, il est vrai, de même que les meubles et les immeubles engagés, des choses dont la réalisation peut devenir impossible ou ruineuse, quand elle doit s'opérer tout à la fois pour une valeur considérable, tandis que l'organisation des sociétés de crédit mobilier n'offre pas, contre ces embarras éventuels, les mêmes moyens de garantie et de préservation que celle des sociétés de crédit foncier. Mais, après tout, il n'y a pas une entreprise industrielle ou commerciale qui, si elle obtient un immense crédit et dispose d'immenses capitaux, ne puisse donner lieu à des dangers analogues. Les raisons qui peuvent être alléguées contre la liberté du prêt sur gage ou sur dépôt militent avec la même force contre toute autre application de la liberté d'industrie.

Le progrès économique s'accomplit par l'essor que prend l'esprit de spéculation, sous un régime qui lui permet de suivre toutes les directions indiquées par les besoins réels de la société. Il est donc impossible de restreindre la liberté de ce régime sans affaiblir l'essor qui en résulte, par conséquent sans ralentir la marche du progrès. Les garanties les plus efficaces contre un déploiement excessif et périlleux de l'esprit de spéculation se trouvent dans l'intérêt personnel des spéculateurs et dans la concurrence qu'ils se font entre eux. Il est rare que l'intérêt de la société en exige d'autres, au moins l'intérêt purement économique, le seul dont il puisse être ici question ; ou, s'il en exige, ce sont des garanties générales, qui ne sont point motivées par la nature particulière des institutions de crédit, et qui appartiennent à la police générale dont il sera parlé dans le chapitre suivant.

Digitized by Google

SECTION II.

Institutions de crédit personnel.

Le crédit personnel est souvent, de fait, plus ou moins réel, en ce sens qu'il repose sur l'opinion qu'on se forme de la fortune des emprunteurs, des biens dont ils disposent, ou de ceux qu'ils attendent, et sur le principe de droit commun en vertu duquel les biens d'un débiteur sont généralement affectés au payement de ses dettes et assignés comme gage à ses créanciers. Il n'est pas absolument rare, sans doute, qu'un homme engagé dans l'industrie ou dans le commerce obtienne du crédit par sa seule réputation de probité et d'activité, mais il est sans exemple que la jouissance notoire d'un revenu assuré ne procure pas un crédit pour le moins égal au capital que représente ce revenu.

Le crédit purement personnel, celui qui tient aux qualités morales de l'emprunteur, implique une connaissance non moins personnelle de ces qualités de la part des prêteurs, ou une notoriété qui ne peut s'acquérir qu'avec le temps et par des épreuves répétées. Le crédit mixte, au contraire, qui tient à la possession certaine ou présumée d'un capital, repose sur des faits de jouissance patents, dont la notoriété se forme et s'étend rapidement.

De ces incontestables vérités résultent deux conséquences importantes, quant à l'efficacité que peuvent avoir et à l'extension que peuvent prendre les institutions de crédit personnel.

En premier lieu, il est impossible que le crédit soit offert indistinctement par de telles institutions à toutes les catégories d'emprunteurs.

Lorsque les garanties réelles font défaut, elles doivent nécessairement être remplacées par des conditions propres à

Digitized by Google

constater une solvabilité notoire; car les administrateurs de l'entreprise ne peuvent ni hasarder sans garanties les capitaux dont ils disposent, ni étendre au delà d'un cercle fort restreint d'emprunteurs leur connaissance des qualités sur lesquelles se fonde le crédit purement personnel. L'idée de rendre le crédit accessible à toute la masse des travailleurs qui sont dénués de sûretés réelles n'est qu'une chimère, dont la réalisation ne sera jamais sérieusement essayée sans amener la ruine de ceux qui l'entreprendront, ou qui en courront les risques.

En second lieu, les institutions dont il s'agit devant essentiellement leur propre crédit au capital qu'elles possèdent et qui en forme la garantie, l'extension de leurs affaires doit être proportionnée à ce capital, et des institutions vraiment puissantes ne pourront s'établir, se multiplier et prospérer que là où de grands capitaux auront été préalablement accumulés et pourront facilement être réunis sous une direction commune. Il en résulte que les institutions de crédit personnel ne peuvent exister, ou du moins acquérir des proportions qui leur assurent une sphère d'action un peu considérable, dans les pays dont le développement économique est le moins avancé, que si elles sont créées par l'Etat, ou sous son patronage et avec sa garantie.

Quoiqu'une institution de crédit personnel emprunte sous la garantie d'un capital qui peut demeurer dans tous les cas immédiatement réalisable, et qu'elle paraisse ainsi devoir échapper aux embarras que j'ai signalés à propos des institutions de crédit réel, sa situation peut se trouver menacée par des périls du même genre, provenant soit de l'insolvabilité de ses débiteurs, soit du resserrement de son propre crédit.

Le capital de l'institution demeure immédiatement réalisable pour elle, quand elle le conserve sous forme de numéraire, ou qu'il est représenté entre ses mains par des titres de crédit actif, négociables sans autre perte que celle de l'intérêt

Digitized by Google

jusqu'au jour de l'échéance. Mais l'insolvabilité de ses débiteurs peut rendre impossible, en tout ou en partie, la réalisation du capital représenté sous cette dernière forme, empêcher par conséquent l'institution de remplir ses propres engagements, et compromettre ainsi son crédit et toute son existence.

D'un autre côté, le resserrement du crédit qu'elle obtenait peut la forcer à diminuer brusquement la masse de ses affaires et la priver de bénéfices prévus, dont le décompte deviendra une source d'embarras. Le danger sera bien plus grand, si le crédit de l'institution circule sous la forme de titres payables à vue au porteur, car elle peut se voir alors obligée de rembourser, à un moment déterminé, une somme de titres supérieure à la somme du numéraire dont elle dispose; et ce danger peut se manifester, sans que le crédit de l'institution ait subi aucune diminution, par le seul fait d'une rupture d'équilibre survenue dans la circulation monétaire. Le cas dont il s'agit est le seul dont la gravité puisse atteindre les proportions d'une crise générale et rendre douteuse la convenance du régime de liberté, dans son application aux institutions de crédit. Les questions qu'il me reste à traiter concernent donc essentiellement ces banques de circulation, qui occupent déjà tant de place, et qui sont appelées à jouer un rôle de plus en plus considérable dans le développement économique des sociétés modernes.

Une banque de circulation est une institution, publique ou privée, qui prête son capital et son crédit, sous forme de billets au porteur, contre des titres négociables, souscrits par les emprunteurs et ordinairement garantis par deux ou trois signatures d'endosseurs solidairement responsables. Pour assurer la circulation de ses billets et les préserver de toute dépréciation, il est nécessaire, sans doute, qu'elle puisse toujours les payer en espèces à bureau ouvert; mais, tant que son crédit demeure intact, elle n'a pas besoin, pour effectuer ses payements, d'une quantité de numéraire égale à la

Digitized by Google

somme de ses billets en circulation. L'expérience a prouvé qu'une réserve de la moitié, ou même du tiers de cette somme, est amplement suffisante. De là découle, pour la banque elle-même, la possibilité d'étendre son crédit indéfiniment et d'obtenir ainsi d'immenses bénéfices, en percevant l'intérêt, sous forme d'escompte, sur une somme de valeurs négociables égale à la somme totale de ses billets mis en circulation et fort supérieure, soit à son capital primitif, soit à celui qu'elle avance réellement comme réserve métallique.

D'un autre côté, comme les billets d'une telle banque remplissent parfaitement dans la circulation le rôle de numéraire, ils y remplacent une somme égale d'espèces d'or ou d'argent, qui, par la démonétisation ou par l'exportation, se transforme, au profit de la société entière, en capital effectif ou en richesse consommable.

Les billets de banque fonctionnent donc, dans les limites de la circulation qu'ils accomplissent, comme un véritable système monétaire irrégulier, avec toutes les conditions que doit remplir un tel système pour qu'il n'en résulte ni surabondance de numéraire, ni dépréciation de l'unité monétaire. Cependant, si la permanence de ces conditions est garantie par l'intérêt des capitalistes engagés dans de telles entreprises, ce même intérêt les porte aussi à augmenter indéfiniment la somme de leurs émissions et à diminuer celle qui forme leur réserve, puisque c'est dans la différence de ces deux sommes que se trouve la mesure des bénéfices qu'ils obtiennent. Il peut donc arriver que les banques de circulation, en profitant abusivement de circonstances temporaires, favorables à l'extension de leur crédit, se placent dans une situation qui ne leur permettra pas de faire face à des circonstances contraires. Après avoir imprudemment accru la somme totale de leurs émissions, sans augmenter leur réserve, elles pourront se trouver sous la pression d'exigences immédiates, auxquelles leur réserve,

Digitized by Google

demeurée stationnaire, ou peut-être diminuée, sera loin de suffire.

Or, quand une banque de circulation se voit dans l'impossibilité de remplir ses engagements, cette banqueroute prend facilement les caractères d'un malheur public, puisqu'il en peut résulter, dans certaines limites de temps et d'espace, une dépréciation générale de l'unité monétaire, un resserrement général du crédit, une perte pour tous les détenteurs de billets de banque.

Les banques de circulation sont de puissantes machines dont les rouages, touchant à une multitude d'intérêts divers, ne peuvent s'arrêter sans répandre une alarme générale, ni se briser sans produire de grands désastres.

Malgré ces périls évidents, le système des banques d'institution privée avec libre concurrence a trouvé de nombreux défenseurs, et il est largement pratiqué aux Etats-Unis. Mais, en Europe, d'autres idées ont généralement prévalu, au moins dans la pratique. Les banques y sont tantôt d'institution décidément publique, c'est-à-dire gérées pour le compte et au nom de l'Etat[1], tantôt privilégiées et fonctionnant sous le patronage et le contrôle direct du gouvernement, tantôt soumises seulement à une réglementation préventive, qui restreint la concurrence dans le but de rendre la liberté inoffensive.

Si l'on fait abstraction du système des banques d'Etat, hautement condamné par la théorie, en vertu de principes généraux qui ont été maintes fois développés dans le cours de cet ouvrage, condamné d'ailleurs non moins hautement par les résultats de l'application qui en a été faite, il reste deux partis extrêmes, celui de la libre concurrence et celui du monopole, entre lesquels beaucoup de partis moyens peuvent trouver place. Examinons d'abord les deux premiers.

[1] Par exemple en Russie. La banque de Copenhague a aussi été une banque publique depuis l'année 1773 jusqu'en 1818.

Digitized by Google

En faveur du régime de liberté, on invoque cette vérité, incontestable dans son expression générale, que les inconvénients les plus graves de la liberté sont corrigés ou prévenus par la liberté elle-même, c'est-à-dire par la concurrence qu'elle fait naître. On s'appuie, en outre, sur l'exemple de quelques Etats de l'Union américaine, où les banques de circulation, grâce à un régime de liberté absolue, se sont excessivement multipliées sans que la marche du progrès économique en ait été le moins du monde troublée, sans que l'industrie et le commerce y aient éprouvé plus de secousses et d'embarras que dans aucun autre pays.

L'exemple ici allégué me paraît peu concluant. La vie économique des petits Etats dont il s'agit est trop imparfaitement connue dans ses détails, trop influencée d'ailleurs par des circonstances exceptionnelles et locales, pour qu'on puisse la considérer comme une expérience décisive dans les questions applicables à la vieille Europe.

Quant à l'argument tiré des salutaires effets de la concurrence, il cesse d'être applicable lorsque ceux à qui l'abus d'une liberté doit être nuisible n'ont pas assez de discernement pour éviter ce péril; lorsque, faute de connaître leurs vrais intérêts, ou la nature réelle des services qui leur sont offerts, ils acceptent comme inoffensif ce qui leur est dangereux, comme avantageux ce qui leur est préjudiciable.

L'exercice de toute liberté implique un élément actif, qui déploie son activité dans un certain sens, et un élément passif, qui reçoit les effets de cette activité pour en jouir. L'élément actif offre certains services; l'élément passif les demande et les consomme.

La liberté permet à l'élément actif de ne chercher, dans le déploiement de son activité, que sa propre satisfaction; mais cette même liberté fait naître la concurrence, qui multiplie indéfiniment les services offerts, et, comme chaque offre de ces services n'est avantageuse qu'en proportion de la demande qu'elle peut satisfaire, il est évident que chacun des offrants

Digitized by Google

se trouve engagé, par l'effet de la concurrence, à satisfaire le mieux qu'il lui est possible la demande qui se manifeste, ou, en d'autres termes, que l'élément actif est obligé de chercher sa propre satisfaction dans la plus grande satisfaction possible de l'élément passif. C'est ainsi que les intérêts des deux éléments arrivent à se confondre et que la liberté trouve en elle-même son meilleur correctif, le préservatif le plus efficace contre les abus qu'elle pourrait engendrer.

Cependant, il résulte de cette analyse de la concurrence qu'elle ne saurait procurer à l'élément passif un autre genre de satisfaction que celle qu'il demande lui-même ; de sorte que, s'il cherche une satisfaction temporaire et apparente aux dépens d'une satisfaction permanente et réelle, l'élément actif ne lui offrira que la première et s'épargnera les efforts qui seraient nécessaires pour produire la seconde.

Il résulte encore de l'analyse ci-dessus que la concurrence peut se montrer parfaitement inefficace à l'égard de certains abus très-dangereux de la liberté, parce que l'élément passif ne représente presque jamais tous les intérêts sociaux qui pourraient se trouver compromis ou menacés par les services qu'il demande et par les satisfactions qu'il obtient. Il arrive souvent qu'un certain exercice de la liberté est dangereux pour des individus qui n'en demandent pas les produits, ou pour la communauté entière. Alors, l'intérêt de l'élément actif a beau se confondre avec celui de l'élément passif, la satisfaction fournie à celui-ci a beau être réelle et durable, cet exercice de la liberté n'en demeure pas moins un abus, et cet abus sera d'autant plus dangereux que la liberté sera plus entière, la concurrence plus illimitée.

Les considérations qui précèdent s'appliquent manifestement aux banques de circulation; car, d'un côté, les emprunteurs qui s'adressent à ces banques sont rarement capables soit de prévoir les chances de ruine que présentent les entreprises dans lesquelles l'esprit de spéculation les engage, soit d'apercevoir les limites que la force des choses impose à l'ex-

Digitized by Google

tension générale du crédit; et, d'un autre côté, l'extension du crédit, quand elle dépasse ces limites, menace bien d'autres intérêts que ceux des emprunteurs et devient, pour la société entière, une source d'alarmes et de perturbations qu'elle a le plus grand intérêt à éviter.

L'intérêt seul de la circulation monétaire suffirait déjà pour rendre douteuse, à l'égard de ces institutions, la convenance d'une liberté absolue. J'ai montré plus haut que le service de la circulation monétaire est un de ceux pour l'accomplissement desquels l'uniformité et la constance des moyens, par conséquent l'unité d'action et de direction, sont des conditions essentielles, et j'en ai logiquement conclu que l'action de l'Etat et la centralisation complète de ce service entre les mains du gouvernement de l'Etat étaient pleinement justifiées et en tout temps désirables. Or, de tous les systèmes monétaires possibles, celui qui remplit le mieux son but, celui qui fonctionne le plus régulièrement, celui dans lequel la constance de valeur des unités monétaires est le plus complétement garantie, c'est le système monétaire normal, c'est-à-dire celui qui prend pour unité une quantité déterminée d'or ou d'argent, et qui pourvoit, par une liberté complète de monétisation et de démonétisation, au maintien de l'équilibre entre le besoin de la circulation et la quantité du numéraire circulant. Mais que deviendra la régularité de ce système et comment atteindra-t-il son but, si des capitalistes ou des sociétés de capitalistes peuvent à leur gré remplacer la monnaie métallique par une monnaie fiduciaire, le numéraire à valeur intrinsèque par un numéraire purement représentatif, substituer, en un mot, au système normal que le pays a voulu se donner et qu'il a chargé son gouvernement d'organiser et de maintenir un système irrégulier, dont le fonctionnement s'acomplira sous la direction toujours intéressée, souvent inhabile, de quelques individus et sous l'influence continuellement variable des besoins temporaires créés par l'esprit de spéculation?

Digitized by Google

Si la science économique ne fournit pas d'arguments décisifs en faveur de la liberté absolue des banques de circulation, elle en fournit encore moins à l'appui du système opposé, qui supprime cette liberté au profit d'une compagnie privilégiée. Je n'examinerai pas le cas impossible où cette compagnie exercerait son monopole en conservant, à l'égard de l'Etat, une complète indépendance. Le pire inconvénient du système serait peut-être alors l'insuffisance des services que rendrait l'institution, la disproportion énorme qui existerait entre les besoins en vue desquels la banque aurait reçu son privilége et les moyens qu'elle mettrait en œuvre pour les satisfaire, en un mot, entre les résultats désirés et les résultats obtenus. Cet inconvénient se réalise toujours plus ou moins sous le régime des banques privilégiées, parce qu'il est une conséquence naturelle du monopole ; mais ces banques, par cela même qu'elles sont privilégiées, se trouvant nécessairement soumises, de la part des gouvernements, à un contrôle et à des exigences dont elles ne peuvent pas s'affranchir, il en résulte des inconvénients d'une autre espèce, bien plus graves que celui dont je viens de parler.

Voici quelle est en général la situation d'une banque privilégiée.

Le gouvernement de qui elle a reçu son privilége, et de qui elle en attend le renouvellement, s'est réservé, tacitement ou expressément, le droit de lui faire des emprunts quand il a besoin de ressources extraordinaires, et il en fait largement usage, recevant de la banque des masses de billets qu'il verse aussitôt dans la circulation, et lui donnant pour sûreté, non des billets à ordre, comme le font les particuliers, mais des titres de rentes sur l'Etat. La banque se trouve ainsi appelée à faire des émissions de billets de plus en plus considérables, contre des valeurs qui n'ont pas d'échéance fixe et ne peuvent être réalisées que par la vente. Or, il arrive tôt ou tard que les émissions successives de la banque, dépassant les besoins de la circulation, amènent une dépréciation sensible, quoique

Digitized by Google

légère et momentanée, de l'unité monétaire, ou que le pays est appelé, par l'effet de certaines circonstances commerciales ou politiques, à faire des exportatious considérables de numéraire métallique. Dans l'un et l'autre cas, l'affluence des porteurs de billets qui en demandent le remboursement augmente tout à coup dans une proportion alarmante ; la réserve de la banque s'épuise, et les administrateurs se voient enfin réduits à l'alternative de faire banqueroute, ou de jeter à la fois sur le marché, par conséquent de réaliser, à des conditions ruineuses, les titres de rentes dans lesquels leur capital a été transformé. Alors le gouvernement, qui a le plus grand intérêt à ce qu'aucun de ces deux partis ne soit adopté, fait intervenir son pouvoir suprême, en autorisant la banque à suspendre ses payements en espèces et tous les particuliers à s'acquitter de leurs dettes en billets de banque. Par cette mesure, le pays se trouve soumis, pour sa circulation monétaire, au régime d'un papier-monnaie, c'est-à-dire d'un système monétaire irrégulier, auquel manque la seule garantie qui puisse rendre un tel système tolérable. La valeur monétaire n'y a plus dès lors aucune stabilité ; elle varie continuellement, sous l'influence des causes diverses qui font varier le besoin de la circulation et par l'effet des émissions nouvelles de monnaie fiduciaire que peuvent toujours provoquer les besoins du commerce.

De grands exemples confirment sur ce point les résultats hypothétiques du raisonnement. Tantôt, comme cela est arrivé en Angleterre il y a un demi-siècle, la crise est longue et la perturbation générale, parce que la monnaie fiduciaire, quoique émise par une seule banque privilégiée, occupe une large place dans la circulation monétaire du pays ; tantôt la crise est courte, la perturbation presque insensible et très-partielle, comme cela est arrivé en France après la révolution de 1848, parce que la monnaie fiduciaire a peu pénétré dans la circulation et que la sphère d'activité de la banque a été renfermée dans d'étroites limites.

Digitized by Google

Très-insuffisante ou très-dangereuse : voilà les deux extrêmes entre lesquels oscille nécessairement le caractère de toute banque privilégiée. Moins elle est dangereuse, plus elle est insuffisante ; plus elle suffit aux besoins du commerce, plus elle est dangereuse.

D'ailleurs, les conséquences fâcheuses du monopole ne se bornent pas à celles que je viens de mentionner. La faculté que possède une banque privilégiée de resserrer quand il lui plaît, dans l'intérêt exclusif de ses actionnaires, le crédit qu'elle accorde au commerce est féconde en abus, contre lesquels il n'y a de préservatif efficace que dans la concurrence. Les banques privées, qui ont à se faire chacune la meilleure part possible dans une somme d'affaires qu'elles doivent partager entre elles, ne peuvent pas, à leur gré, imposer aux emprunteurs un escompte plus élevé ou des termes d'échéance plus courts.

Le système du monopole ne serait justifiable que si des doutes sérieux pouvaient s'élever sur l'utilité des banques de circulation, sur l'importance des services qu'elles rendent au commerce et à l'industrie, sur l'impulsion qu'elles donnent au développement économique de la société. De tels doutes n'étant pas admissibles, puisqu'ils embrasseraient nécessairement toutes les institutions de crédit et jusqu'au crédit lui-même, le problème à résoudre est celui-ci : Par quels moyens peut-on, en accordant à ce déploiement spécial d'activité la liberté nécessaire pour qu'il suffise aux besoins sociaux qu'il doit satisfaire, prévenir les inconvénients qui résulteraient de l'abus de cette liberté ?

Pour fournir à mes lecteurs tous les éléments qui doivent entrer dans la solution de ce problème, il faudrait leur donner, sur le mécanisme des banques de circulation et sur les institutions de ce genre qui existent, ou qui ont existé, beaucoup plus de développements et de détails que n'en comporte un ouvrage tel que celui-ci, destiné à exposer l'ensemble de la science économique. Je dois me borner ici à quelques indi-

Digitized by Google

cations générales, qui peuvent servir de principes dirigeants pour l'étude purement théorique de la question posée, mais qui n'en contiennent pas la solution pratique. Les points principaux sur lesquels doit se porter l'attention du législateur sont les suivants : 1° les garanties préalables à exiger des entrepreneurs de banques ; 2° la proportion à établir entre le capital de chaque entreprise et la somme totale des billets émis par elle ; 3° la proportion à établir entre cette même somme et la réserve en espèces ; 4° les moyens à employer pour assurer l'exécution de la loi.

Sur le premier point, la loi doit avoir pour but de rendre à la fois réelle, complète et suffisante la responsabilité des individus qui gèrent l'entreprise et qui en reçoivent les profits. Or, cette responsabilité ne sera réelle que si l'entreprise est gérée par les principaux détenteurs du capital qu'elle offre comme garantie et s'ils disposent bien réellement du capital annoncé ; elle ne sera complète que si tous ces gérants sont solidairement engagés ; elle ne sera suffisante que si cet engagement solidaire embrasse un certain nombre d'individus et s'étend à l'ensemble de leurs biens.

Sur le second et le troisième point, il est évident que la garantie offerte par les entrepreneurs serait illusoire, si la somme de leurs émissions pouvait indéfiniment s'accroître au delà du capital de l'entreprise, au delà surtout de la réserve en espèces dont elle peut librement disposer.

Il faut d'abord que cette réserve soit suffisante et librement disponible. Des dépôts en espèces, dont la restitution, toujours exigible, ne provoquera point la rentrée d'une somme égale de billets de banque, ne peuvent tenir lieu de réserve. Il faut, en outre, qu'un capital suffisant et toujours réalisable permette à l'entreprise de renouveler sa réserve à mesure qu'elle s'épuise. Ce capital ne doit donc jamais être représenté par des titres ou des gages d'une réalisation incertaine ou difficile.

Quant aux moyens à employer pour assurer l'exécution

Digitized by Google

de la loi, ils se résument dans ces deux mots : publicité, surveillance, en d'autres termes, contrôle de l'opinion publique et contrôle d'une administration éclairée et désintéressée; mais l'application de ces moyens est nécessairement influencée par beaucoup de circonstances locales ou accidentelles, dont l'appréciation n'est pas du domaine de la science économique.

SECTION III.

Des lois générales qui influent sur l'extension du crédit.

Les institutions de crédit ne sont possibles que là où le crédit lui-même est possible ; elles ne se développent que là où le crédit peut s'étendre. Il me reste donc, pour épuiser le sujet du présent chapitre, à mentionner certaines lois générales qui peuvent retarder ou favoriser l'extension du crédit. Je le ferai brièvement, car ces lois ne sont pas, à proprement parler, des lois économiques, leur but principal n'étant pas d'agir sur la production, sur la circulation, ni sur la distribution de la richesse.

Le crédit est une attente, que le créditeur obtient en retour d'une prestation effective, et qui repose sur l'opinion qu'il a conçue de la solvabilité de son débiteur. Le débiteur ne peut s'acquitter que s'il en a les moyens, quelque volonté qu'il ait de le faire, et, quand il en possède les moyens, sa mauvaise volonté ne suffit pas pour tromper l'attente de son créditeur, si celui-ci peut exercer, en dépit de cette volonté, une action immédiate sur les moyens de payer dont elle dispose, ou s'il peut agir sur cette volonté elle-même par une contrainte capable de la transformer. L'extension du crédit doit donc être puissamment influencée par toutes les lois qui contribuent, directement ou indirectement, à déterminer l'action que les créditeurs pourront exercer sur les biens et sur les volontés de leurs débiteurs. Or, ces lois sont, d'abord, celles

Digitized by Google

qui définissent et déterminent les droits des créditeurs ; ensuite, celles qui règlent l'exercice de ces droits, ou qui influent d'une manière quelconque sur les résultats de cet exercice.

Toutes ces diverses lois seront d'autant plus favorables à l'extension du crédit, qu'elles donneront aux créditeurs :

1° Des droits plus clairement définis ;

2° Des droits plus étendus ;

3° Des droits plus faciles à exercer ;

4° Des droits dont l'exercice conduira plus certainement au résultat prévu et désiré.

Tel est le principe dirigeant d'après lequel on doit juger, en se plaçant à un point de vue strictement économique, les lois qui régissent la transmission de la propriété, celles qui régissent les divers contrats de nantissement, les lois de procédure civile, en ce qui concerne du moins la poursuite et les moyens d'exécution contre les débiteurs, enfin les lois d'organisation judiciaire.

La première condition pour que les droits des créditeurs soient clairement définis, c'est que les droits des débiteurs soient nettement déterminés et ne puissent pas être clandestinement modifiés au préjudice d'autrui. Les actes par lesquels la propriété se transmet, c'est-à-dire s'acquiert et se perd, doivent donc être, autant que possible, patents, notoires et définitifs. Cette première condition est essentielle pour toute espèce de crédit.

La seconde, c'est que les actes par lesquels certains biens d'un débiteur sont spécialement affectés à certaines dettes soient revêtus de formes qui les rendent notoires, et qui ne laissent aucun doute sur la nature et l'étendue des droits qui en résultent.

Ces deux conditions se réalisent par l'enregistrement public de toutes les mutations de la propriété immobilière, ainsi que de toutes les charges réelles qui grèvent cette propriété, notamment des hypothèques, soit légales, soit conventionnelles, qui en affectent la totalité ou certaines par-

Digitized by Google

ties. Mais ce système de publicité présuppose une description générale et non moins publique, c'est-à-dire un cadastre exact et complet de la propriété immobilière du pays.

Dans les pays où la législation est demeurée, à ces divers égards, insuffisante et imparfaite, comme c'est le cas en France, le crédit réel ne saurait acquérir tout son développement, et les institutions de crédit foncier, lors même qu'elles y sont favorisées par des lois spéciales, ne rendront pas à l'agriculture les services qu'on devrait pouvoir en attendre.

Ces moyens de publicité, qu'il serait impossible d'appliquer à la propriété mobilière, peuvent y être remplacés jusqu'à un certain point par la tradition réelle, qui est toujours un fait plus ou moins patent, pourvu toutefois que cette tradition soit, conformément au principe du droit romain, considérée comme un acte nécessaire pour la transmission de la propriété. Quant au nantissement mobilier, il a peu d'importance pour l'extension générale du crédit tant qu'il conserve le caractère du gage ; il n'en acquiert que sous la forme de consignation, c'est-à-dire lorsqu'il s'applique à des marchandises ou à des valeurs, qui sont des quantités, non des corps certains.

Une loi qui rendrait facilement praticable le crédit sur consignation, en assurant, d'un côté, les droits du créancier nanti, et, de l'autre, l'offre et la mise en vente continues des marchandises ou valeurs consignées, rendrait sans contredit de très-grands services à l'industrie et au commerce ; mais sur ce point la législation de la plupart des Etats modernes est en arrière des besoins sociaux de l'époque.

On peut, quoique d'une manière moins générale, dire la même chose des lois de procédure. Dans plusieurs pays la poursuite est entravée, à l'égard même des dettes de commerce, par des formalités et des règles inutiles ; presque partout la procédure d'exécution est essentiellement vicieuse. On est tenté de croire, en étudiant certaines lois de cette catégorie, par exemple la loi française, que le législateur qui

Digitized by Google

les a faites avait pour but, non de réaliser, mais de rendre illusoires les droits des créanciers.

Brièveté, simplicité, certitude, voilà les caractères que doit avoir l'exercice d'une action judiciaire, pour produire un sentiment de sécurité chez le créancier à qui cette action sert de garantie. Si les créditeurs se voient séparés du résultat légitime de leurs poursuites éventuelles par de nombreux délais, par des formalités vaines et coûteuses, par des exceptions et des nullités multipliées, leur attente sera inévitablement affaiblie. Or, l'attente, c'est le principe vital du crédit, c'est le crédit lui-même.

Ces trois mots : brièveté, simplicité, certitude, expriment trois principes dirigeants, dont l'application est toujours facile tant qu'on reste sur le terrain de la théorie et du pur raisonnement. Je puis donc me borner, dans cette exposition scientifique du sujet, à la simple énonciation de ces principes et laisser aux auteurs de monographies le soin d'en tirer toutes les conséquences de détail.

D'ailleurs, cette matière présente plusieurs questions importantes, pour la solution pratique desquelles il n'est pas possible de se renfermer dans le point de vue économique. L'expropriation forcée, la contrainte par corps, les faillites touchent à beaucoup d'intérêts moraux ou politiques, dont il serait aussi insensé que dangereux de faire abstraction, et que la science économique ne pourrait cependant apprécier et faire entrer dans ses calculs, sans sortir évidemment de son domaine.

J'ai nommé en dernier lieu les lois d'organisation judiciaire, parmi celles qui influent sur l'extension du crédit. On conçoit, en effet, que les autres lois pourraient manquer absolument leur but, si elles étaient appliquées par des juges ineptes ou pervers. En remontant plus haut, on arriverait à la constitution politique de l'Etat, qui est la voûte sur laquelle s'élèvent, comme autant d'assises superposées les unes aux autres, l'organisation judiciaire, la procédure, la loi civile ;

Digitized by Google

mais cette voûte repose elle-même sur des fondations qui soutiennent tout l'édifice et en déterminent la structure et les dimensions, savoir : les circonstances climatériques et géographiques, les instincts de race, les croyances religieuses, les idées et les habitudes morales, enfin tous les éléments dont se compose l'idiosyncrasie d'une nation et qui impriment à son histoire et à ses institutions une physionomie caractéristique.

Digitized by Google

CHAPITRE V.

POLICE GÉNÉRALE DU COMMERCE.

La police du commerce repose, comme toute autre intervention de l'Etat dans le déploiement de l'activité individuelle, sur un principe incontestable, savoir : que, s'il existe des cas où l'intérêt privé, qui provoque un certain déploiement d'activité, ne soit pas d'accord avec l'intérêt général de la société ou de l'Etat, il appartient au gouvernement, qui représente l'Etat et pourvoit aux intérêts de la société, de rétablir cet accord, en interdisant ou en soumettant à certaines règles le déploiement d'activité dont il s'agit. Ce principe sert de base à tous les actes de législation et d'administration qui sont compris sous le nom général de police, et il peut seul les justifier. Mais il y a peu de principes dont on ait plus abusé que de celui-là, peu dont on ait fait plus de fausses applications, tantôt de bonne foi, tantôt en faveur d'intérêts privés, plus puissants que ceux dont on empêchait ou entravait l'action.

La plupart de ces fausses applications impliquent une notion erronée de l'intérêt général ; quelques-unes proviennent de ce que l'on apprécie mal la tendance et la portée de certains intérêts privés. Il ne sera question ici, comme dans tout ce chapitre, que de lois et de mesures administratives ayant un but économique et s'appliquant à des actes de circulation. La réglementation dont je vais parler se distingue seulement par sa portée plus générale de celle qui a fait le sujet des chapitres précédents ; elle embrasse ordinairement,

Digitized by Google

sinon le commerce entier, au moins plusieurs catégories d'actes, qui n'ont de commun entre eux que d'être des actes de commerce ; on peut la grouper sous les quatre chefs suivants : interdictions absolues ou relatives, restrictions à la concurrence, conditions d'exercice, mesures d'impulsion et de direction.

SECTION I.

Interdictions absolues ou relatives.

Une interdiction est absolue quand elle frappe tout le monde; elle est relative quand elle ne s'adresse qu'à certaines classes de personnes, par exemple aux mineurs, aux femmes, aux étrangers. Les interdictions de cette dernière espèce ont tantôt un but moral, tantôt un but politique ; elles n'ont jamais un but économique et n'appartiennent point à mon sujet. Celles de la première espèce ont aussi le plus souvent un but moral, ou de sûreté publique. C'est ce qu'on peut dire notamment des lois qui interdisent la vente de certains poisons, de certaines armes dangereuses et de certains produits littéraires ou artistiques, tels que des livres ou des gravures obscènes. Quelquefois, cependant, il se mêle à un tel but des motifs tirés d'intérêts économiques plus ou moins généraux ; mais ces cas sont rares, et le seul qui me paraisse mériter ici une mention développée, c'est celui de la loi qui prohibe dans quelques pays ces spéculations aléatoires qu'on désigne ordinairement sous le nom de *marchés à terme*, et qui ne sont que des paris déguisés. Quoique le but moral soit encore ici le plus saillant, on ne peut pas douter que le législateur n'ait eu aussi en vue d'empêcher un emploi de capitaux et un déploiement d'activité, qu'il considérait l'un et l'autre comme improductifs.

Ce motif est fondé en raison à l'égard du déploiement d'activité ; il ne l'est pas à l'égard des capitaux.

Digitized by Google

Les hommes qui dépensent leur activité en spéculations d'où il ne peut jamais résulter qu'un déplacement infructueux de richesse pourraient, sans contredit, faire un usage productif du temps, de l'intelligence, de l'attention et des efforts de tout genre qu'exigent de telles spéculations. Le feraient-ils sous un régime d'interdiction pleinement efficace? On peut l'admettre, au moins dans une certaine mesure; mais l'application de ce régime rencontre partout des difficultés, qui ont paru jusqu'à présent insurmontables.

Les lois qui prohibent les marchés à terme ne reçoivent jamais qu'une exécution très-incomplète ; l'intention du législateur est notoirement frustrée ; elle n'aboutit qu'à prouver par un exemple de plus qu'on peut violer quelquefois impunément les lois d'ordre public.

D'ailleurs, la tâche de ramener aux travaux économiques, ou seulement utiles, les hommes qui font de leur activité un usage infructueux, mènerait le législateur bien loin, s'il voulait sérieusement la remplir; elle le mènerait à interdire et l'oisiveté proprement dite, comme quelques législateurs de l'antiquité l'ont essayé sans succès, et mille occupations frivoles, qui ne sont ni plus productives ni plus utiles que l'inaction absolue. L'activité économique n'a pas besoin de ces moyens artificiels pour se développer, et le législateur s'expose, en ne laissant pas à chacun la liberté complète d'employer comme il lui plaît son temps et sa fortune, au danger d'affaiblir le stimulant le plus énergique par lequel l'activité économique puisse être éveillée et entretenue.

Quant aux capitaux que paraît absorber ce genre de spéculations, ils ne sont jamais détournés par cet usage d'aucun emploi économique. Il n'y a de déplacé, dans chaque pari, qu'un capital équivalent à l'enjeu de ce pari, ou plutôt le pouvoir de disposer de ce capital, et ce pouvoir est représenté, entre les mains des joueurs, tantôt par du numéraire qui ne continue pas moins de circuler après comme avant la conclusion et l'échéance du marché, tantôt par un crédit qui se

Digitized by Google

transmet toujours sans aucun déplacement de richesse ni de numéraire. Les spéculations aléatoires ne constituent donc ni un emploi ni un chômage de capital effectif ; elles sont, en ce qui concerne la richesse qu'elles font circuler, économiquement indifférentes et non moins inoffensives qu'inutiles.

Ce qui est économiquement dangereux, c'est l'agiotage, ce sont les marchés réels que l'on conclut dans l'espérance d'une hausse future des prix et non en vue de faire un placement sérieux et durable. L'agiotage, en effet, doit certainement attirer vers des entreprises hasardées, souvent même absolument chimériques, des capitaux qu'il détourne ainsi d'autres emplois. Mais c'est la tendance générale de l'esprit de spéculation lorsqu'il prend un essor inaccoutumé. Or, il serait bien difficile de modérer cet essor sans le paralyser, de prévenir les abus auxquels il peut donner lieu sans l'entraver dans ce qu'il a d'utile, dans l'impulsion qu'il donne aux progrès économiques. Toute spéculation commerciale n'est-elle pas plus ou moins aléatoire, toute entreprise nouvelle, plus ou moins chanceuse et hasardée ?

SECTION II.

Restrictions à la concurrence.

Le système des corporations fermées, qui s'appliquait jadis aux industries de circulation comme aux industries de production, quoique à un moindre degré, a laissé dans l'organisation actuelle du commerce quelques traces, dont le maintien s'explique par les intérêts qui s'y rattachent, plutôt qu'il ne se justifie par des motifs sérieux. Certaines professions commerciales sont réservées assez généralement à un nombre limité de titulaires et ont ainsi conservé le caractère d'offices, qui se transmettent, à titre onéreux ou gratuit, comme des propriétés. C'est le cas, notamment,

Digitized by Google

des professions de courtier, d'agent de change, de porte-faix, etc.

Quand on assigne un but économique à cette organisation surannée, on le tire de l'intérêt général du commerce, qui exige, dit-on, que ces professions soient exercées par des hommes notoirement dignes de confiance et soumis à une discipline spéciale.

Le principe qu'il y a lieu d'appliquer à cette question a été trop souvent développé dans le cours de cet ouvrage, pour qu'il soit nécessaire d'y revenir et de le démontrer de nouveau. Il n'y a aucune raison pour que la libre concurrence, qui est le moyen d'obtenir le plus économiquement que possible les meilleurs produits possibles, ne soit pas aussi le moyen d'obtenir au plus bas prix possible les meilleurs services possibles.

La valeur que les offices ont acquise prouve à elle seule, de la manière la plus évidente, que les services de la concurrence restreinte sont plus chers que ne le seraient ceux de la libre concurrence ; car, chaque titulaire devant obtenir, par l'exercice de sa profession, un revenu qui suffise à la fois pour rémunérer ses services et pour lui rembourser au moins les intérêts du prix de sa charge, l'intérêt du capital que représente le prix total des charges doit nécessairement être payé par les consommateurs des services, en sus du prix courant de ces services, dont il augmente ainsi à perpétuité le prix normal.

Obtient-on, par cet accroissement du prix normal, une meilleure qualité de services? Je ne vois aucun motif de croire qu'il en soit ainsi. En restreignant la concurrence, on affaiblit le stimulant qu'elle fournit à la moralité aussi bien qu'à l'intelligence et à l'activité des titulaires, et on le remplace par des conditions de fortune, de position sociale et de choix, propres à inspirer aux consommateurs une sécurité fallacieuse, plutôt qu'à leur donner des garanties réelles.

Digitized by Google

Au surplus, les services dont il s'agit ne sont pas les seuls qui se payent, ni les seuls qui exigent de la moralité. Or, d'autres services, qui, à ces deux égards, ne diffèrent point de ceux-là, ont été livrés dans d'autres pays à la libre concurrence. En sont-ils devenus moins bons ou plus coûteux? Au contraire. Qui pourrait nier, par exemple, que le service du transport des personnes et des paquets, sur les routes ordinaires, soit devenu à la fois beaucoup meilleur et considérablement moins cher, depuis qu'on en a fait une industrie privée entièrement libre?

Les services mêmes que rendent les agents de change et les courtiers constituent depuis longtemps des professions tout à fait libres dans plusieurs pays qui font un commerce très-actif, notamment en Suisse et aux Etats-Unis, sans qu'il en soit résulté aucun dommage pour les consommateurs de ces services. Dans ces deux pays, où les intérêts matériels du grand nombre savent si bien se faire entendre et obtenir satisfaction, aucune voix ne s'élève pour demander un changement de régime à l'égard de ces professions, aucun législateur n'a jamais proposé de les soustraire à la libre concurrence.

SECTION III.

Conditions d'exercice.

J'ai montré ci-dessus, en parlant des institutions de crédit, que la liberté illimitée de certains déploiements d'activité commerciale peut conduire à des abus contre lesquels la concurrence ne fournit pas de préservatif suffisant. Le moyen d'obvier à ces abus n'est pas de restreindre arbitrairement la concurrence, en fixant légalement d'avance le nombre de ceux qui embrasseront ces sphères d'activité; un tel préservatif serait pire que le mal. Mais on peut toujours soumettre un déploiement quelconque d'activité, notamment l'exercice

Digitized by Google

d'une industrie de circulation, à des conditions qui, sans supprimer la liberté, en rendront l'usage inoffensif, en la restreignant quelque peu au profit d'intérêts généraux qu'il importe de sauvegarder.

L'effet le plus immédiat de pareilles conditions sera sans doute de restreindre aussi un peu la concurrence, car le nombre des personnes disposées à embrasser les professions ainsi réglementées excédera toujours plus ou moins le nombre de celles qui pourront remplir les conditions exigées; mais il y a une énorme différence entre cette restriction relative, qui laisse la carrière ouverte à quiconque se sent capable d'y entrer, et la restriction absolue, qui, après avoir laissé entrer un nombre déterminé de concurrents, ferme irrévocablement la porte à tous les autres, quelles que soient leurs aptitudes et leurs dispositions. La restriction absolue, c'est le monopole, très-réel, quoique partagé; la restriction relative, c'est encore la liberté, quoique restreinte et conditionnelle.

Sous le régime de la restriction absolue, le monopole s'établit naturellement par l'association inévitable des titulaires. On l'a si bien prévu, que, dans les professions ainsi organisées, le prix de chaque espèce de service a été généralement fixé d'avance par un tarif légal, qui fait partie des conditions imposées aux titulaires, et qui serait évidemment superflu, si la concurrence pouvait conserver entre eux la moindre efficacité.

Sous le régime de la restriction relative, la concurrence conserve assez d'efficacité pour maintenir le prix courant des services au niveau de leur prix normal. Ce régime tend seulement à élever un peu ce prix normal, en rendant la production des services plus difficile, et en même temps à diminuer la quantité absolue des services offerts, en rendant illicite, et par conséquent impossible, l'offre de certains services.

Le résultat sera le même, que la réglementation soit préventive, ou qu'elle soit purement répressive. Au point de vue

Digitized by Google

économique, ce caractère est à peu près indifférent, quoiqu'il ait sans contredit une grande importance lorsqu'on se place à un point de vue plus général, embrassant à la fois tout l'ensemble des intérêts sociaux. Ce qui importe le plus, au point de vue économique, c'est que la réglementation soit le moins possible onéreuse et restrictive, c'est-à-dire qu'elle augmente le moins possible les frais de production des services et qu'elle diminue le moins possible le nombre de ceux qui pourront les rendre.

J'ai exposé et développé dans le précédent chapitre [1], en parlant de la réglementation des industries productives, les principes dirigeants que fournit en cette matière la science économique ; principes qui ne sont pas moins vrais et applicables en ce qui concerne les industries commerciales. Je me bornerai ici à mentionner un exemple des conditions générales que j'ai en vue dans la présente section.

Lorsque l'activité individuelle se déploie collectivement, lorsque plusieurs individus s'associent pour employer leurs efforts ou seulement leurs capitaux dans un but commun, l'entreprise ainsi constituée peut s'emparer à un très-haut degré de la confiance publique par la puissance présumée de ses moyens d'action et par les garanties de solvabilité qu'elle est censée offrir. Cependant cette confiance peut reposer sur une illusion, et le fait seul de la collectivité ne produit pas nécessairement la puissance et les garanties qu'il paraît impliquer.

La puissance d'une association n'est, en définitive, que la somme des moyens d'action qui appartiennent à ses membres, et la solvabilité collective sera illusoire si chacun de ceux-ci est personnellement insolvable, ou si les rapports de droit qui existent entre eux sont tels, que les engagements pris par l'un d'eux, au nom de la société, puissent être méconnus ou éludés par les autres. Il faut donc, pour que la confiance

[1] Section II. *Organisation et réglementation des travaux de la production.*

Digitized by Google

qu'inspire une telle association soit justifiée, qu'elle se fonde sur une connaissance exacte des apports réels de tous les associés, de leurs noms et des obligations que s'impose chacun d'eux. Or cette connaissance ne peut devenir certaine et générale que par une publication formelle, authentique, légale, qui puisse au besoin servir de base à une poursuite judiciaire.

Ces considérations me paraissent motiver suffisamment les conditions de publicité qui sont généralement imposées aux sociétés commerciales, et c'est dans ces limites que doit se renfermer la réglementation à l'égard des sociétés dont les gérants se soumettent à une responsabilité absolue et solidaire, notamment de celles qu'on désigne, en droit français, par le nom de sociétés en nom collectif, qu'elles soient ou non accompagnées de commandites, c'est-à-dire composées en partie de membres non gérants qui ne sont engagés que dans la mesure de leurs apports.

Mais quand les gérants d'une association ne sont individuellement responsables de ses engagements que dans la limite de leurs apports respectifs, et que le capital dont ils disposent est formé de nombreuses quotes-parts, ou actions, représentées par des titres qui se transmettent de main en main comme des effets de commerce, le danger s'accroît et deux genres d'illusions deviennent possibles : illusions des actionnaires sur l'entreprise à laquelle ils livrent leurs apports ; illusions de tout le public sur le montant des capitaux recueillis, par conséquent sur la solvabilité collective de l'association.

Pour obvier à de telles illusions, la publicité la plus authentique ne saurait suffire, parce que la responsabilité des associés, gérants ou simples actionnaires, est à la fois trop restreinte et trop incertaine ; il faut ajouter au contrôle de l'opinion publique celui d'une administration éclairée, moralement responsable de ses actes et complétement désintéressée. Cette administration, ce conseil, dont le gouvernement

Digitized by Google

peut seul fournir les éléments et rendre l'autorité respectable, devra constater la réalité des entreprises projetées et annoncées, ainsi que la consistance personnelle des entrepreneurs, examiner les statuts proposés, apprécier les garanties qui en résultent et formuler enfin un préavis favorable ou défavorable. Mais ce préavis dégénérerait bientôt en une vaine formalité, si l'existence des entreprises n'en dépendait pas. L'autorisation préalable du gouvernement est ici la condition formelle, et tout à fait indispensable, d'un contrôle sérieux et vraiment efficace.

Il est regrettable, sans doute, que l'Etat doive intervenir, dans ce déploiement d'une activité purement industrielle ou commerciale, par une autorisation formelle, dont la convenance, ne pouvant être caractérisée d'avance par la loi, se trouve laissée à l'appréciation arbitraire d'un gouvernement. On doit désirer que ces mots : autorisation préalable, disparaissent un jour tout à fait du vocabulaire de la législation économique, et que la chose qu'ils expriment soit remplacée par un contrôle suffisant de la part des personnes dans l'intérêt desquelles la liberté a dû être ainsi restreinte. Le développement économique des sociétés amènera peut-être la réalisation de ce vœu. Aujourd'hui, une telle extension de la liberté serait décidément inopportune et pleine de périls.

SECTION IV.

Mesures de direction et d'impulsion.

De tout temps les Etats que des préjugés religieux ou politiques ne détournaient pas du commerce, et que leur situation géographique appelait à y chercher une source de puissance et de richesse, ont pris à tâche d'en favoriser le développement par divers moyens. En poursuivant ce but, quoiqu'ils se soient trompés plus d'une fois, les erreurs dans lesquelles ils sont tombés ne pouvaient pas avoir la même gravité que

Digitized by Google

celles qu'ils ont commises en voulant protéger les industries productives, ou approvisionner la société de denrées alimentaires, parce que les intérêts sociaux ne se trouvent pas en conflit à l'égard de la circulation, comme ils le sont à l'égard de la production.

Le besoin de la circulation est le même pour toutes les industries commerciales, pour toutes les classes de la société, pour toutes les nations du monde, et il ne peut pas être satisfait pour l'une des industries, des classes ou des nations entre lesquelles la circulation a lieu, sans l'être en même temps pour les autres. Une facilité accordée au commerce est ordinairement favorable à tous les genres de commerce, favorable aux consommateurs et aux producteurs aussi bien qu'aux négociants, favorable à la nation qui importe aussi bien qu'à celle qui exporte.

L'erreur la plus grave a été de vouloir quelquefois obtenir, au moyen de lois et d'institutions publiques, des résultats auxquels la société serait arrivée d'elle-même sous la seule impulsion des intérêts privés, de faire diriger et encourager par l'Etat ce qui aurait parfaitement cheminé et prospéré sans cette direction et sans aucun encouragement officiel. Mais les mesures inopportunes et les dépenses superflues que cette erreur a produites ne peuvent être mises en parallèle avec les conséquences désastreuses qu'a entraînées l'application du système protecteur et du système pourvoyeur.

La plupart des institutions dont il s'agit sont bonnes et utiles en elles-mêmes. Quelques-unes, après l'avoir été dans l'origine, ont cessé de l'être, parce que les besoins qui les avaient provoquées ont cessé de se faire sentir; si elles se maintiennent alors, quoique inutiles, c'est grâce à leur caractère d'institutions publiques, ou à la force des habitudes qu'elles ont engendrées. Je grouperai les unes et les autres sous trois chefs, d'après leurs effets les plus immédiats, en me bornant à mentionner celles qui ont occupé ou qui occupent encore, dans la pratique des Etats civilisés une place considérable.

Digitized by Google

§ 1. — *Moyens de faciliter les échanges.*

Ce chef comprend l'uniformité de la monnaie, l'uniformité des poids et mesures, et en outre les institutions qui tendent à rapprocher l'offre de la demande, en favorisant le concours des acheteurs et des vendeurs dans un même lieu et un même temps, notamment les foires, les marchés, les bazars, les bourses de commerce.

Il me reste peu à dire sur les moyens de la première espèce ; car j'ai traité ailleurs toutes les questions relatives au numéraire, et il est évident que l'uniformité des poids et mesures est désirable par les mêmes motifs et peut s'obtenir aux mêmes conditions que l'uniformité de la monnaie. A l'égard de tous les besoins sociaux pour lesquels l'uniformité de satisfaction est essentielle, l'intervention de l'Etat est pleinement justifiée, puisqu'elle peut seule assurer la concentration et l'unité du service requis. Cependant, cette intervention, qui a certainement accéléré dans plusieurs pays l'adoption de poids et de mesures uniformes, contribue non moins certainement à retarder, en la rendant plus difficile, l'adoption d'un système commun de poids et de mesures par toutes les nations civilisées. Un système général, consacré par une loi pour toutes les parties d'un pays étendu, acquiert bien plus de fixité et forme des habitudes bien plus tenaces que ne le feraient des systèmes partiels résultant de coutumes locales et variant de province à province. Le même besoin d'uniformité qui a provoqué l'intervention de l'Etat dans chaque pays aurait provoqué tôt ou tard une convention internationale entre plusieurs pays ; mais la satisfaction que lui procurent des lois diverses, inconciliables entre elles, l'affaiblit partout, en même temps qu'elle crée de nouveaux obstacles à toute extension ultérieure de l'uniformité.

Quant aux moyens de la seconde espèce, les besoins auxquels ils répondent sont subordonnés à des circonstances de

Digitized by Google

temps et de lieu, qui excluent la convenance d'une satisfaction générale, uniforme et permanente. L'utilité d'une foire dépend évidemment de l'extension qu'a reçue le commerce, de la manière dont la population se trouve distribuée, surtout de l'état des voies de communication et des moyens de transport à l'époque et dans la contrée où cette foire se tient, et la même chose peut se dire des marchés, qui ne sont que des foires plus fréquentes et plus restreintes, des bazars, qui sont des foires permanentes, des bourses, enfin, qui sont des foires journalières pour le commerce de spéculation et pour l'échange de toutes les valeurs circulantes.

Tous ces moyens de faciliter le commerce, quoique rationnels en eux-mêmes, peuvent, dans certaines circonstances, ne répondre à aucun besoin réel.

Les foires proprement dites, qui exigent l'affluence et l'agglomération temporaires de personnes et de marchandises venant de toutes parts, doivent perdre leur utilité à mesure que l'épargne des frais de transport qu'elles occasionnent devient possible, c'est-à-dire à mesure que le développement général de la circulation va multipliant les agglomérations permanentes de population, les centres vers lesquels convergent d'elles-mêmes les demandes et les offres, la consommation et les choses consommables.

Les marchés, dont l'effet se borne à concentrer sur quelques points d'une ville populeuse une circulation de denrées, qui est nécessaire, et qui ne pourrait se disséminer qu'au préjudice des vendeurs et des acheteurs, parce que le transport qu'elle implique est toujours inévitable, doivent au contraire se multiplier à mesure que les villes deviennent plus nombreuses et plus populeuses, mais ne se multiplient utilement que dans cette hypothèse.

Les bazars deviennent inutiles et onéreux dans toute ville où le commerce de détail peut librement s'étendre et se distribuer.

Les bourses de commerce, n'occasionnant ni transport de

Digitized by Google

marchandises, ni affluence de personnes étrangères à la localité, peuvent se multiplier avec le développement de l'activité commerciale et ne doivent se multiplier qu'avec ce développement, c'est-à-dire à mesure que se multiplient les foyers de cette activité, les places où le commerce en grand des marchandises et des valeurs circulantes peut former l'occupation exclusive d'une classe nombreuse de spéculateurs.

A l'égard de tous ces divers moyens de circulation, la mission de l'Etat ne saurait être de créer ce qui n'existe pas encore, ni de maintenir ce qui existe, car il s'exposerait, en agissant ainsi, à créer ce que les besoins réels de la société ne réclament pas encore, ou à maintenir ce qu'ils ne réclament plus. Sa mission est uniquement de fournir, pour l'emploi de ces moyens, les garanties spéciales d'ordre et de sécurité que rendent nécessaires de telles agglomérations d'hommes et de choses. J'estime qu'il fait déjà trop lorsqu'il procure à ses frais les emplacements, les locaux, les bâtiments quelconques où doit s'opérer l'agglomération.

§ 2. — *Moyens de faciliter les transports.*

Ce second chef comprend les entrepôts, qui rendent possible le transport en grand de certains produits, notamment des produits encombrants, et les voies de communication, dont le perfectionnement accroît la vitesse et abaisse le prix du transport pour tous les produits.

A l'égard de ces moyens, comme à l'égard des précédents, la seule question qu'il y ait à examiner, quand on se renferme dans le point de vue économique, c'est celle de savoir s'il convient que l'Etat intervienne, soit en se chargeant lui-même de pourvoir aux besoins du transport, soit en accordant aux entrepreneurs privés qui s'en chargent des subventions ou des garanties ; et cette question même n'est pas exclusivement économique, au moins en ce qui concerne les voies de communication, car ces voies ne servent pas seulement au

Digitized by Google

commerce. Divers intérêts politiques sont ici en jeu, notamment ceux de l'administration et ceux de la sécurité, tant intérieure qu'extérieure.

L'organisme administratif, à l'aide duquel un gouvernement accomplit les services journaliers que lui impose la constitution de l'Etat, suppose en effet une circulation continuelle de personnes et de choses sur toute l'étendue du territoire soumis à ce gouvernement. Il faut que l'autorité centrale transmette sa volonté à tous les fonctionnaires subordonnés, qui doivent l'exécuter sur les divers points du territoire; il faut que ces fonctionnaires se transportent eux-mêmes là où leur présence est nécessaire; il faut enfin que les moyens matériels d'exécution circulent des lieux où ils sont produits aux lieux où ils doivent être employés.

Qui pourrait douter que le nombre des voies de communication, la manière dont elles sont distribuées et le degré de perfectionnement qu'elles ont atteint ne doivent exercer une influence considérable sur le fonctionnement de tout cet organisme administratif et sur les résultats qu'on peut en attendre?

Les voies de communication acquièrent, en outre, au point de vue stratégique, une importance extrême, chaque fois que la sûreté de l'Etat est menacée par des ennemis extérieurs ou intérieurs.

Ainsi la question générale que j'ai posée se trouve subordonnée à ces deux questions préjudicielles : L'intérêt politique de l'Etat est-il toujours d'accord avec l'intérêt économique de la société? En cas de conflit, lequel de ces deux intérêts doit prévaloir? Or, ces deux questions ne sont évidemment pas du domaine de la science économique, car on ne peut les décider qu'en partant de principes et en s'appuyant de motifs totalement étrangers à cette science. L'appréciation des intérêts politiques n'a rien de commun avec la connaissance des lois qui régissent la production, la circulation et la distribution de la richesse.

Digitized by Google

Les considérations que je vais développer ne sauraient donc avoir qu'une portée relative, comme toutes celles qui s'offrent à l'esprit, quand on envisage sous un seul aspect une question qui en a plusieurs.

On a élevé contre l'intervention de l'Etat, dans les cas dont il s'agit, deux objections principales, tirées, l'une, de ce que le gouvernement ne peut pas connaître et apprécier les intérêts du commerce aussi bien que les connaît et les apprécie le commerce lui-même ; l'autre, de ce que l'exploitation lucrative des moyens de circulation devient, quand elle a lieu, un monopole entre les mains du gouvernement. Ces objections sont généralement fondées, ainsi que je l'ai déjà dit et démontré à plusieurs reprises dans le cours de cet ouvrage. Cependant la valeur en est fort atténuée, à l'égard de la présente question, par les remarques suivantes :

En premier lieu, les intérêts auxquels pourvoit le développement progressif des moyens de circulation ne sont pas de ceux qui exercent toujours une impulsion proportionnelle à leur importance. Ils peuvent demeurer longtemps ignorés, ou peu connus et incomplétement appréciés par les intéressés eux-mêmes. Les avantages qui résulteront d'un moyen de circulation projeté exigent souvent, pour être appréciés, un certain ensemble de notions, une certaine somme d'expériences commerciales, que l'imperfection même des moyens existants a empêché les intéressés d'acquérir. Il peut donc arriver que l'utilité future d'un entrepôt ou d'une voie de communication, qui n'existe pas encore, ne soit pas du tout comprise par les populations qui en profiteront le plus et dont le concours serait nécessaire pour mener à bien l'entreprise. En pareil cas, l'initiative de l'Etat aurait sans contredit pour effet d'accélérer le progrès économique de la société.

D'ailleurs, et ceci est ma seconde remarque, lors même que l'Etat s'abstient de toute initiative, il est toujours forcément appelé à s'occuper des entreprises dont il est ici question et à se prononcer sur leur utilité, parce que lui seul peut

Digitized by Google

autoriser les empiétements sur la propriété publique ou privée, sans lesquels aucune construction d'utilité générale ne saurait s'accomplir. Or, si le gouvernement de l'Etat doit prononcer, il doit aussi connaître, avoir pour cela des organes spéciaux, des administrateurs formés ou choisis dans ce but, et dès lors son incompétence à l'égard des questions d'utilité qu'il s'agira de résoudre ne peut guère être invoquée par ceux qui lui refusent toute intervention plus active.

Lorsqu'il s'agit d'entreprises qui s'exploiteront lucrativement, par exemple de rivières à rendre navigables, de canaux, de chemins de fer à construire, l'Etat entrepreneur est directement intéressé à connaître les besoins réels du commerce, car l'entreprise sera d'autant plus avantageuse qu'elle satisfera des besoins plus réels ; tandis qu'une erreur grave à cet égard pourrait la rendre ruineuse et faire peser sur le gouvernement une lourde responsabilité.

C'est, il est vrai, à ces cas d'exploitation lucrative que s'applique la seconde objection, tirée du monopole qui en résulte pour l'Etat. Mais cette objection, quoique fondée en principe, comme la première, tombe entièrement ici devant cette simple considération, que le monopole existera nécessairement, quel que soit l'entrepreneur de la voie en question.

Ce n'est que rarement, et d'une manière très-imparfaite, qu'il peut y avoir concurrence entre deux canaux, ou entre deux chemins de fer, ou entre un canal et un chemin de fer. Quelque parallèles que puissent être deux voies de ce genre, elles traversent toujours des contrées différentes, des foyers différents de production et de consommation et ne répondent réellement à des besoins semblables que pour la circulation qui s'opère entre les points communs auxquels aboutissent ou se relient leurs extrémités. Cette concurrence partielle est même presque impossible entre un canal et une voie ferrée, parce que le parallélisme n'empêche point ces deux modes différents de circulation de répondre à des besoins essentiellement différents.

Digitized by Google

Ainsi, dans les cas dont il s'agit, le monopole est inévitable entre les mains d'une compagnie privée aussi bien qu'entre celles de l'Etat; et ce monopole, sur les chemins de fer, embrasse à la fois l'exploitation de la voie et l'exploitation du transport, puisqu'une même voie ne peut pas servir en même temps à deux entreprises de transport séparées et indépendantes l'une de l'autre.

La seule question qu'il reste à décider est donc celle du choix à faire entre le monopole de l'Etat et celui d'une compagnie privée. Or, doit-on préférer un monopole qui pourra être exploité dans l'intérêt particulier d'une compagnie à un monopole qui sera nécessairement exploité dans l'intérêt général du commerce? Sans doute une compagnie sera intéressée aussi à satisfaire les besoins généraux de la circulation; mais la question dominante, la question capitale pour elle, sera toujours celle du profit à retirer de son exploitation, et quand cet intérêt du profit se trouvera contraire à l'intérêt de la circulation, celui-ci sera inévitablement sacrifié à celui-là. Aussi a-t-on admis en principe, dans tous les pays où de telles voies de communication se trouvent entre les mains de compagnies privées, que le gouvernement, dont le concours est toujours nécessaire, comme je l'ai dit plus haut, pour la construction des voies, peut et doit user de cette position pour prescrire aux compagnies exploitantes certaines conditions destinées à sauvegarder l'intérêt général. Ces conditions remplissent-elles toujours leur but? Suffisent-elles toujours pour neutraliser l'effet du monopole dont elles limitent et régularisent l'exploitation? C'est là une question que l'expérience pourra seule décider en dernier ressort. Tout ce qu'on peut affirmer en théorie, c'est que l'exploitation par le gouvernement, c'est-à-dire le monopole de l'Etat, offre le moyen le plus certain, le plus direct, le plus simple et le plus efficace de couper court à tous les inconvénients et les abus qui sont inhérents aux monopoles privés.

Ce principe, que l'Etat doit s'abstenir de pourvoir active-

Digitized by Google

ment aux intérêts matériels de la société, n'est pas plus absolu que tout autre principe économique, et c'est lui donner une portée beaucoup trop générale que de réduire strictement la sphère d'activité du gouvernement à la garantie des droits, de l'ordre public et de la sécurité extérieure. Il s'applique, sans contredit, et je l'ai moi-même toujours appliqué dans cet ouvrage aux besoins sociaux à l'égard desquels la libre concurrence peut librement agir, pourvu qu'ils soient de ceux dont la société a elle-même conscience, et que l'on prenne les précautions nécessaires pour que la liberté ne nuise pas à des intérêts qui ne profiteraient pas de la concurrence, en d'autres termes, pour que la liberté ne donne pas lieu à des abus que la concurrence ne pourrait pas corriger. Mais, en dehors de ces conditions, l'intervention active de l'Etat n'est point condamnée par la science économique, bien qu'elle puisse l'être souvent par des motifs tirés d'un autre ordre d'idées.

§ 3. — *Garanties spéciales de sécurité.*

Le commerce ne se développe qu'en proportion du degré de sécurité dont jouissent les intérêts légitimes qui lui servent de mobiles et les droits résultant des transactions qui en constituent l'essence. Le défaut de garanties suffisantes pour la propriété mobilière et pour les engagements par lesquels cette propriété se transmet a pour effet inévitable de rendre à la fois lente et difficile la circulation des produits; car, pour que cette circulation s'accomplisse, il faut que les produits, pendant qu'ils sont exhibés ou transportés, soient mis à l'abri de toute spoliation arbitraire ou illégale, et que le crédit auquel ils servent de gages repose sur une attente certaine.

Les lois d'un Etat peuvent assurer à son commerce intérieur ces conditions de développement; mais elles ne suffisent pas pour les assurer à son commerce extérieur. Lorsque l'exhibition des produits, l'accomplissement des transactions, l'exé-

Digitized by Google

cution des engagements doivent avoir lieu sous l'empire de lois étrangères, au milieu de populations pareillement étrangères et quelquefois hostiles, les garanties consacrées par la législation de l'Etat deviennent impuissantes et le besoin se fait sentir de garanties spéciales, telles que des comptoirs coloniaux, c'est-à-dire des établissements protégés par une force militaire ou des agents consulaires chargés de représenter et de faire valoir, en pays étranger, les intérêts et les droits des commerçants de leur nation.

Le commerce intérieur lui-même, lorsqu'il atteint un certain degré d'activité, éprouve le besoin d'obtenir pour ses transactions des garanties spéciales dont les autres actes de la vie sociale peuvent se passer. La rapidité de la circulation dépend de l'extension du crédit, et l'extension du crédit dépend de la promptitude et de la sûreté des moyens d'exécution donnés aux créditeurs.

On ne saurait mettre en doute la convenance d'une législation spéciale pour le commerce ; car le commerce, de même que l'industrie, la guerre, les professions lettrées, ou toute autre manifestation particulière de l'activité humaine, crée des rapports spéciaux qui doivent être régis par des lois spéciales. Mais l'utilité d'une juridiction commerciale exceptionnelle a souvent été mise en doute, et la pratique à cet égard est loin d'être uniforme. La question s'éclaircit beaucoup si l'on distingue, dans la juridiction, l'élément de la forme d'avec l'élément personnel. La simplification des formes n'exigerait point la création de tribunaux distincts, puisqu'elle existe déjà partout dans ce qu'on nomme la procédure sommaire, procédure qui s'applique à bien d'autres rapports qu'à ceux du commerce. Quant à l'élément personnel, il y a les mêmes motifs pour le rendre distinct de celui des tribunaux ordinaires, que pour introduire la division du travail dans une branche quelconque de l'activité sociale. Partout le commerce crée des rapports spéciaux ; partout les commerçants admettent comme règles, en dehors de la loi écrite,

Digitized by Google

beaucoup d'usages, dont la connaissance ne peut guère s'acquérir que par la pratique du commerce. L'étude de ces rapports et de ces usages peut sans doute être exigée des juges ordinaires; mais l'aptitude spéciale qui en doit être le fruit ne sera-t-elle pas plus complète et plus facile à obtenir, si l'on confie la juridiction commerciale à des juges distincts? Cette question me paraît être une de celles qu'il suffit de poser clairement pour qu'elles soient résolues.

Digitized by Google

LIVRE III

LOIS ET INSTITUTIONS ÉCONOMIQUES AYANT POUR BUT DE MODIFIER LA DISTRIBUTION DE LA RICHESSE, OU D'EN CORRIGER LES RÉSULTATS.

Les résultats qu'amène la distribution de la richesse ont été les premiers et de tout temps les principaux phénomènes économiques sur lesquels s'est portée l'attention des penseurs, et ils sont devenus aussi, depuis environ un siècle, un objet de préoccupation pour les hommes politiques et les gouvernements.

Aux inégalités, déjà si saillantes, que la nature avait mises entre les individus, la richesse en ajoute qui ne corrigent point celles-là et qui les aggravent souvent, car il n'est pas rare de voir un être laid, infirme ou borné, naître et demeurer pauvre, tandis que la beauté, la force et l'intelligence sont cumulées chez un autre avec les dons de la fortune. Cette distribution capricieuse, qui, ne tenant aucun compte des besoins ni des mérites, aboutit à un classement social si peu conforme à la justice, est-elle donc imposée aux sociétés humaines par une nécessité inexorable? N'est-elle pas plutôt une erreur de législation, qui s'explique par l'ignorance des premiers fondateurs de nos sociétés, mais que les législateurs modernes, éclairés par l'expérience et par l'étude, peuvent et doivent corriger? L'ordre social ne serait-il pas plus stable, les peuples ne seraient-ils pas plus heureux et plus faciles à gouverner, si les avantages que procure l'état social étaient

Digitized by Google

plus également répartis, si cette cause permanente de mécontentement, d'envie et de haine était écartée, ou tout au moins affaiblie? Telles sont les questions que les penseurs, et parmi eux de bons et même de grands esprits, se sont posées, qu'ils ont parfois, dans des vues ambitieuses, posées devant le public, et qui, depuis que la diffusion des lumières a initié les classes déshéritées à la connaissance de leurs droits et de leurs intérêts, ont été si sérieusement et si ardemment discutées, qu'elles sont devenues pour les gouvernements un danger, un embarras, une source d'inquiétudes et de difficultés incessantes.

Le plan que je suivrai dans ce chapitre est indiqué par ces considérations générales. Je dois d'abord examiner théoriquement le principe d'ordre social sur lequel repose la distribution de la richesse, les critiques dont il a été, dont il est encore l'objet, les principes qu'on a proposé de lui substituer; je dois ensuite exposer, puis apprécier au point de vue de la science économique, les lois et les institutions par lesquelles on a essayé de corriger, dans son principe ou dans ses résultats, l'inégalité de cette distribution.

Digitized by Google

CHAPITRE I.

DU DROIT DE PROPRIÉTÉ AU POINT DE VUE ÉCONOMIQUE.

On a vu, dans la première partie de cet ouvrage, les principes d'attribution des divers revenus entre lesquels se répartit la richesse produite. Ces principes sont d'une vérité incontestable; mais ils s'appliquent à des rapports de droit établis en vertu d'un principe antérieur et plus général, en vertu du principe d'appropriation, c'est-à-dire du droit de propriété. C'est parce que les fonds productifs et les capitaux appartiennent exclusivement aux propriétaires fonciers et aux capitalistes, que ceux-ci ont droit aux compensations et aux rémunérations qui forment la rente, le profit et l'intérêt; c'est parce que les ouvriers travaillent pour autrui qu'ils ont droit à la rémunération qui forme leur salaire, et ils travaillent pour autrui parce que les fonds productifs et les capitaux auxquels leur travail doit nécessairement s'appliquer appartiennent à autrui. Or, ce droit de propriété, qui sert ainsi de fondement à toute la distribution de la richesse produite, tend naturellement, grâce à certains développements qu'il a reçus et qu'il devait recevoir, à introduire l'inégalité dans la distribution, puis à l'augmenter et à la perpétuer une fois introduite. De là les plaintes et les objections auxquelles il a donné lieu; de là aussi les utopies et les systèmes dans lesquels on en fait plus ou moins abstraction.

Digitized by Google

SECTION I.

Fondement et développements de la propriété.

Dans le droit de propriété, comme dans tout droit positif, il y a un rapport de fait, qui, étant généralement aperçu par les intelligences, est devenu peu à peu, par suite de conventions d'abord tacites, puis expresses, un rapport de droit. L'activité humaine s'appliquant à une chose matérielle extérieure pour en tirer une satisfaction, voilà le rapport de fait: un pouvoir exclusif d'agir sur la chose et d'en disposer, voilà le rapport de droit. Ce pouvoir était nécessaire, dans l'état de société, pour que l'homme pût régulièrement et paisiblement appliquer à ses besoins les produits de la nature organique ou inorganique, surtout pour qu'il pût les rendre, par un travail plus ou moins prolongé, propres à satisfaire ses besoins; et l'appropriation, c'est-à-dire la transformation du rapport de fait en un rapport de droit, était tellement logique et naturelle, qu'elle s'est accomplie partout où les hommes des races les plus diverses ont commencé à vivre en sociétés régulières.

Ainsi constituée, la propriété aurait pu ne pas introduire entre les individus d'autre inégalité que celle qui serait résultée de l'inégale distribution des facultés actives. L'intelligent, l'adroit, le laborieux auraient acquis, pendant leur vie, plus de richesse que le borné, le maladroit, le paresseux. Mais le principe a reçu trois extensions, qui n'étaient pas nécessairement impliquées dans sa signification primitive et qui en ont singulièrement modifié la portée; il s'est étendu par occupation, par dévolution, par accession; le sol est devenu la propriété exclusive des premiers occupants, les biens d'un homme décédé ont été dévolus à ceux que sa volonté ou la loi désignait comme ses successeurs, les choses produites par le travail ont été assignées, comme accessoires du fonds productif exploité, ou de la matière première mise en œuvre,

Digitized by Google

au propriétaire de ce fonds productif ou de cette matière première.

Grâce à l'occupation, les fonds productifs ont été distribués sous l'influence et au gré de certaines circonstances fortuites qui ont présidé à la première formation des sociétés politiques. Grâce à la dévolution par hérédité, les fonds productifs et les capitaux ont pu s'accumuler de génération en génération dans certaines familles. Grâce à l'accession, les travailleurs qui avaient besoin, pour appliquer leur travail, de fonds productifs ou de matériaux appartenant à autrui, se trouvant privés de tout droit sur les produits de ce travail et par conséquent sur la valeur qu'ils y ajoutaient, ont dû se contenter, pour tout revenu, d'une rémunération stipulée en échange de leur travail et indépendante de la valeur des produits.

Ainsi s'est établie cette inégalité, souvent excessive, qui caractérise généralement la distribution actuelle de la richesse, et qui paraît si contraire à la portée naturelle et à la tendance primitive du principe d'appropriation[1].

SECTION II.

Justification de la propriété.

L'homme ne pouvant consommer les choses dont il a besoin qu'autant qu'il les possède, il faut qu'il obtienne cette possession par force, par charité, ou en vertu d'un principe légal d'appropriation. La force décidant seule de la possession, c'est la négation de tout lien social; c'est l'isolement et l'abrutissement de l'être humain. La charité est un mobile trop

[1] Les vérités exposées dans ce paragraphe et dans le suivant ont été développées par l'auteur dans d'autres écrits avec plus d'étendue que n'en comportait le présent ouvrage. Voyez notamment: *Riche ou pauvre, exposition succincte des causes et des effets de la distribution actuelle des richesses sociales*; Genève, 1840 (liv. I, 1re part.); *Simples notions de l'ordre social*; Paris, 1848 (chap. III, V et VI); et un article inséré dans le *Journal des Economistes* (t. IX, p. 204).

Digitized by Google

incertain, trop inconstant, trop peu général, pour que son action seule puisse assurer une distribution tolérable des choses à consommer. D'ailleurs, qui donc, pouvant obtenir la richesse par force ou par charité, s'aviserait de la produire? Un principe légal d'appropriation était donc nécessaire, et il n'y en avait pas de plus convenable, relativement au but proposé, que celui qui attachait le droit de possession aux efforts accomplis pour rendre les choses consommables, au travail même par lequel la richesse serait produite; car il assurait la production de la richesse et l'accroissement indéfini de cette production, en même temps qu'une distribution à laquelle chacun pourrait participer dans la mesure de ses aptitudes naturelles ou acquises.

Cependant, pour que l'homme pût jouir de tous les avantages inhérents à l'état social, pour que les sociétés entrassent dans la voie d'un perfectionnement continu, il ne suffisait pas de poser le principe dans sa primitive simplicité.

Voilà un espace de terre qui ne fournit des aliments qu'à un petit nombre de chasseurs; étant cultivé, il produirait de quoi nourrir un nombre dix fois aussi grand d'individus ou de familles. En vertu de notre principe, les fruits appartiendront à ceux qui auront cultivé; mais qui donc aura le pouvoir de cultiver? En d'autres termes, qui donc aura la possession exclusive de ce terrain? Car, sans cette possession, prolongée tout au moins jusqu'après la récolte, la culture ne serait pas possible. Recourrons-nous à la force, à la charité? Ces moyens seraient tout aussi insuffisants et dangereux dans ce cas que dans le précédent. Il faut donc étendre ici la portée du principe légal, en attribuant la propriété du terrain au premier occupant, qui sera libre ensuite de la transmettre à d'autres, puisque la propriété implique le droit de disposer de la chose. Le plus souvent l'occupation s'est accomplie collectivement par les sociétés elles-mêmes, qui ont ensuite distribué, à titre onéreux ou gratuit, les terrains occupés à mesure que le besoin de les cultiver se faisait sentir; nous

Digitized by Google

pouvons encore aujourd'hui observer ce stage du développement de la propriété en Algérie, en Australie, aux Etats-Unis.

Ce n'est pas tout. Voici un propriétaire ou un capitaliste qui meurt. Ses droits étant éteints par le fait de son décès, à qui attribuera-t-on la propriété des choses qui lui appartenaient? S'il en a disposé lui-même de son vivant, on peut à la rigueur considérer cette transmission comme un exercice du droit de propriété; mais s'il n'a pas laissé de testament? Le principe d'appropriation, réduit à sa portée primitive, n'est évidemment pas applicable; il faut lui donner une nouvelle extension, l'hérédité, c'est-à-dire le remplacement, la représentation du défunt par ses héritiers légitimes, en d'autres termes, la continuation de sa personnalité dans celle de ses héritiers; extension qui, outre des avantages moraux et politiques d'une haute importance, présente cet avantage économique, de fournir à la production et à l'épargne un stimulant que nul autre ne saurait remplacer.

Enfin, un troisième cas se présente. Voilà un produit dont Titius a fourni la matière première et dont il a dirigé la fabrication, tandis que la forme et l'utilité actuelles en sont dues au travail de Gaïus, de Séius et de Lucius. A qui appartiendra-t-il? L'application du principe n'est pas possible ici, puisqu'il en résulterait des droits exclusifs, pour plusieurs personnes, sur une même chose. Il faut choisir entre les auteurs de la forme et le propriétaire du fond. Mais quel capitaliste voudrait avancer à des travailleurs une matière première, si ceux-ci devaient disposer à leur gré du produit et ne lui laisser, à lui capitaliste, qu'une action personnelle à exercer contre chacun d'eux? Cette matière première est un capital accumulé par des efforts d'abstinence qui n'ont pu avoir lieu qu'en vue d'une satisfaction assurée; or, la satisfaction n'est assurée que si le capitaliste conserve la libre disposition de son capital. D'ailleurs, n'a-t-il pas fourni, de son côté, un travail de direction, qui s'est appliqué à l'en-

Digitized by Google

semble et à chaque portion du produit? Il y avait donc de puissants motifs pour qu'on modifiât dans ce cas la portée du principe, en attribuant la propriété du produit au capitaliste qui en a fourni la matière. Mais ce droit d'accession, une fois consacré, avait pour corrélatif le droit des travailleurs à être rémunérés de leur travail, dont ils conservent la libre disposition et peuvent librement stipuler le prix.

Ainsi s'expliquent et se justifient les développements qu'a reçus partout le droit de propriété, développements contre lesquels ont été dirigées les principales attaques des adversaires de ce droit, et qui seuls, à vrai dire, pouvaient fournir matière à quelques objections spécieuses. Encore ces objections ne peuvent-elles soutenir un examen un peu attentif.

On reproche à la propriété foncière son origine entachée d'injustice et de violence, l'usurpation illégitime qui en a été généralement le point de départ. A supposer même que ce reproche soit toujours fondé, quelle valeur pourrait-il avoir contre la propriété actuelle, après qu'une masse énorme de capitaux acquis par le travail et l'abstinence s'y est incorporée pendant des siècles, et que, d'ailleurs, une longue série d'échanges l'a transmise à d'autres propriétaires, pour qui elle représente d'autres capitaux, acquis aussi par des efforts de travail et d'abstinence.

Ce même fait suffit pour écarter une autre objection bien mieux fondée que celle-là, savoir : que l'appropriation des fonds productifs n'est point une condition indispensable du développement économique des sociétés. Si les sociétés peuvent se passer de l'appropriation privée des fonds productifs, elles ne peuvent en aucune manière se passer du maintien des droits acquis. Sans la garantie qui assure ce maintien, pas de production, pas de développement économique, pas de civilisation possibles ; et plus cette garantie est complète, certaine, absolue, plus est rapide et régulière aussi la marche du développement social.

C'est surtout contre l'hérédité que les attaques ont été vives,

Digitized by Google

fréquentes et spécieuses, parce que c'est l'hérédité qui perpétue et augmente sans cesse les inégalités résultant du principe d'appropriation; c'est par elle que ces inégalités, atteignant les membres de la société dès leur naissance, les divisent en deux classes, qui sont et se sentent étrangères l'une à l'autre, grâce aux différences que l'éducation, les goûts, les occupations et le genre de vie établissent entre elles. L'auteur du présent ouvrage s'est appliqué lui-même, dans un écrit publié il y a plus de vingt ans, à faire ressortir ces conséquences de l'hérédité, estimant qu'il importait de rappeler fortement aux hommes favorisés de la fortune ce qu'il y a de choquant et d'anomal dans l'organisme économique dont ils profitent. Mais si la fortune acquise par héritage impose certains devoirs à ceux qui en jouissent, on ne peut rien en conclure contre la convenance absolue de l'hérédité.

Sans l'hérédité, l'institution de la propriété serait incomplète et ne remplirait qu'à moitié son but. Le producteur, stimulé par ses propres besoins et par ceux de sa famille, travaillerait sans doute pour les satisfaire dans le présent, lors même qu'il n'aurait point la possibilité de pourvoir d'avance aux besoins de ses enfants pour le temps où il aura cessé de vivre; mais ses facultés ne sont-elles pas stimulées bien plus énergiquement lorsqu'il lui est permis d'assurer par son travail actuel le bien-être futur de sa famille, lorsqu'il sait qu'une postérité, dans laquelle il s'imagine revivre et se perpétuer, conservera de génération en génération les fruits de ce labeur, et avec eux le souvenir du parent qui l'aura enrichie?

D'ailleurs, c'est au moyen de l'épargne que la richesse s'accumule. Or, il serait fort à craindre, si les producteurs ne pouvaient étendre leur prévoyance au delà de leur propre vie, que la plupart ne s'abstinssent d'une épargne dont le produit ne devrait pas rester dans leur famille ni lui profiter. N'ayant aucun moyen d'accumuler pour leurs propres descendants les fruits de leur activité, ils s'arrangeraient

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
Digitized by Google

de manière à en jouir le plus possible avec la génération présente.

Ainsi l'hérédité agit dans le même sens que la propriété. En étendant le cercle des besoins et des désirs que le travail peut satisfaire, elle fournit de nouveaux stimulants aux forces productives de l'homme social; elle tend à augmenter par là de plus en plus la masse de la richesse et les avantages que la société en retire.

Tous les peuples qui ont formé des sociétés régulières ont admis dans leur législation le principe de la transmission héréditaire des biens; ils n'ont été en désaccord que sur la forme et sur le degré d'extension qu'il convenait de lui donner. L'assentiment universel des races humaines est acquis au principe de l'hérédité aussi bien qu'à celui de la propriété, parce que ces deux principes ne sont pas moins d'accord avec la justice qu'avec les intérêts économiques de la société.

Les choses, en effet, auxquelles s'applique le droit de propriété n'ayant été produites qu'en vue de ce droit et grâce à l'activité qu'imprimaient aux facultés productives l'établissement et la garantie de la propriété, ce qu'un homme a produit sous l'impulsion d'un tel mobile lui est par cela même légitimement et logiquement approprié, nul autre ne pouvant y avoir des droits ni pendant la vie ni après la mort de ce producteur. Mais comme l'hérédité, une fois consacrée, accroît puissamment l'énergie du mobile mis en œuvre par l'institution de la propriété et contribue pour une part considérable à former la masse de richesse qu'une génération transmet à celle qui lui succède, il est évident que les héritiers d'un propriétaire ou d'un capitaliste défunt ont plus de droit que personne à la portion de cette richesse qui leur est attribuée par l'hérédité, puisque sans eux, sans le droit éventuel que la loi leur avait accordé, cette portion n'aurait pas été produite ou aurait été dissipée.

L'hérédité, en prolongeant indéfiniment l'avenir auquel le père de famille peut pourvoir par son travail, grossit néces-

Digitized by Google

sairement la masse des épargnes qui s'accumulent au profit de la société entière; par conséquent, supprimer l'hérédité, ce ne serait pas rendre aux travailleurs une portion de richesse qui, d'ailleurs, n'a jamais pu leur appartenir, ce serait appauvrir la société de toute cette portion, sans aucun profit pour personne.

SECTION III.

Principes du communisme et du socialisme.

Au principe de la propriété, qui, une fois introduit dans les sociétés humaines, s'y est développé de lui-même et a produit, comme conséquence, la distribution actuelle de la richesse, on a opposé, comme plus conformes à la justice et aux intérêts de l'humanité, divers principes d'attribution et divers modes de répartition, qui impliquent la négation plus ou moins complète de la propriété individuelle, et que l'on peut grouper sous deux chefs: le communisme et le socialisme.

Dans les systèmes du communisme, il n'y a aucune appropriation des fonds productifs, ni des produits dont se compose le capital effectif de la société, et la richesse destinée aux consommations individuelles de pure jouissance appartient à tous, ou plutôt n'appartient à personne, jusqu'au moment où elle est répartie, pour être consommée, d'après l'un ou l'autre de ces deux principes d'attribution : à chacun selon ses besoins, ou, à chacun selon la quantité de travail qu'il a fournie.

Dans les systèmes du socialisme, l'appropriation des fonds productifs et des éléments du capital effectif n'est pas absolument exclue, mais elle n'a lieu qu'en faveur de certains groupes, diversement organisés, tels que la phalange des Fouriéristes, la famille des Saint-Simoniens, ou l'Etat. La propriété y est donc collective, non individuelle. Quant à la ri-

Digitized by Google

chesse qui doit fournir aux consommations de jouissance, elle n'appartient à personne, jusqu'au moment où elle se répartit, comme dans le communisme, suivant les principes d'attribution adoptés par chaque système, principes qui sont généralement moins simples que ceux du communisme. Dans quelques systèmes, il est tenu compte de la capacité et du talent des travailleurs, c'est-à-dire de la qualité du travail aussi bien que de sa quantité ; dans celui des Fouriéristes, on tient même compte du capital que chacun a pu épargner et mettre à la disposition du groupe dont il fait partie.

Tous ces systèmes présentent un trait commun qui les distingue nettement de celui de la propriété. Dans celui-ci, la répartition s'opère d'elle-même, selon les principes d'attribution les plus équitables, comme une conséquence naturelle et nécessaire de l'appropriation, combinée avec les intérêts privés qui sont les moteurs de toute l'activité économique. Le propriétaire reçoit une compensation pour le non-usage de son fonds, parce qu'il en est propriétaire et qu'il y a des capitalistes intéressés à exploiter ce fonds en payant une rente ; le capitaliste reçoit les rémunérations et la compensation qui forment son profit, parce que les produits de son entreprise lui appartiennent par droit d'accession et qu'il n'aurait ni épargné, ni accumulé, ni employé son capital à créer ces produits, si leur valeur ne lui avait pas assuré le profit en question ; enfin, l'ouvrier reçoit la rémunération de son travail, parce qu'une portion notable du capital disponible de la société appartient à des propriétaires qui ne peuvent le mettre en œuvre et en tirer un revenu que par le concours des travailleurs salariés. Il n'y a que les revenus de prélèvement, l'impôt et l'aumône, qui échappent à cette spontanéité de la distribution.

Dans les systèmes du communisme et du socialisme, outre que les principes d'attribution sont le plus souvent d'une équité fort contestable, la répartition qui doit les réaliser n'est jamais amenée par le courant naturel des choses comme

Digitized by Google

conséquence du principe adopté relativement à l'appropriation et des mobiles constants de l'activité économique. Il faut qu'une autorité intervienne pour répartir la richesse qui est journellement produite en vue de la consommation. Quelle sera cette autorité? Quelles garanties pourra-t-elle donner d'une répartition régulière, fidèle, impartiale, intelligente? Les communistes et les socialistes n'ont pas même essayé de résoudre ces questions, ou bien ils ont proposé des solutions qui ne méritent pas un examen sérieux.

Mais le principal vice des systèmes dont il s'agit, c'est qu'ils suppriment les stimulants les plus énergiques du travail et de l'épargne, et qu'ils ne pourvoient par aucun autre moyen à la formation, à l'accumulation, ni même à la conservation du capital. Si quelques socialistes entendent maintenir une sorte de profit en faveur du capitaliste qui aura confié ses épargnes à la communauté, c'est à condition qu'il ne puisse plus disposer lui-même de ces épargnes ni en revendiquer aucune parcelle comme lui appartenant; pour s'enrichir, il devra commencer par s'abstenir, puis abandonner le produit de son abstention à la communauté, sans savoir si le produit du travail commun, après avoir pourvu aux besoins des travailleurs, donnera un excédant quelconque!

Il y a lieu de s'étonner que, de nos jours, dans un siècle éminemment positif et réaliste, on ait pu rêver sérieusement une organisation sociale où les efforts d'abstinence et de travail s'accompliraient en vue d'une participation incertaine à des satisfactions communes pareillement incertaines. Toutefois, plus ces rêveries sont dénuées de valeur par elles-mêmes, évidemment impraticables, contraires à l'esprit du temps, ainsi qu'aux notions les plus généralement admises et aux données les plus incontestables de la science, plus elles acquièrent d'importance comme indices d'un malaise profond chez une classe nombreuse de la société, comme manifestations des besoins, des espérances, des aspirations, des pensées de réforme que ce malaise a fait naître, et qu'il entretient

Digitized by Google

chez cette classe à l'état de fermentation latente. D'ailleurs, il a surgi de cette fermentation des idées moins complexes, moins ambitieuses, en apparence plus réalisables que les systèmes dont je viens de parler, plus dignes aussi d'un examen attentif, sinon par leur valeur intrinsèque, au moins par le chemin qu'elles peuvent faire, par celui qu'elles ont déjà fait dans les esprits. La tâche de l'économiste n'est donc pas remplie lorsqu'il a fait justice en quelques mots d'utopies absurdes, condamnées par le sens commun aussi hautement que par la science; car, s'il n'est point appelé à guérir les maladies du corps social, il doit certainement étudier celles qui sont ou qui paraissent être les résultats du développement économique des sociétés, analyser et juger les remèdes proposés par les empiriques, fournir enfin des principes dirigeants pour l'intervention active des gouvernements et pour celle des philanthropes.

Les moyens que l'on a mis en pratique, ou seulement proposés pour modifier la distribution de la richesse ou pour en corriger les résultats, ne sont guère susceptibles d'une classification rigoureuse; mais on peut les grouper commodément, pour l'étude, sous trois chefs, d'après leur but final et la nature générale du mal, réel ou supposé, auquel ils se rapportent.

Les uns, en effet, ont pour but d'améliorer le sort de cette classe partout nombreuse de travailleurs qui ne vivent que du salaire qu'ils reçoivent en échange du travail exécuté par eux sur un fonds productif, ou sur une matière première appartenant à autrui. Ce sont les moyens *relatifs au prolétariat.*

D'autres ont pour but d'améliorer la positiou des individus appelés par une cause quelconque à faire usage de capitaux empruntés. Ce sont les moyens *relatifs à la privation de capital.*

D'autres, enfin, ont pour but de subvenir aux besoins des membres de la société qui, faute de revenus suffisants, sont exposés à manquer du nécessaire. Ce sont les moyens *relatifs à l'indigence.*

Digitized by Google

CHAPITRE II.

MOYENS RELATIFS AU PROLÉTARIAT.

SECTION I.

Condition du prolétariat.

Si je me conforme à un usage devenu général en donnant ici au mot *prolétaire* un sens que son étymologie ne justifie point, c'est que la science a réellement besoin d'un mot qui réponde à ce sens. L'expression *travailleurs salariés* est trop étendue; car, d'un côté, elle embrasse des catégories de travailleurs dont la condition ne présente rien de fâcheux ni d'anomal, et, d'un autre côté, elle peut comprendre à la rigueur jusqu'aux esclaves et aux serfs. Ce qui caractérise la condition du prolétaire, c'est, en premier lieu, qu'il n'a pas d'autre revenu que le salaire de son travail; en second lieu, que son travail s'applique soit à un fonds productif, soit à une matière première qui ne lui appartient pas; en troisième lieu, que son travail, essentiellement corporel, ne requiert ni ne favorise le développement des facultés intellectuelles, que par conséquent il échappe à l'action de plusieurs des circonstances qui tendent à élever le salaire normal [1].

La condition du prolétaire étant ainsi nettement définie, l'emploi des mots *prolétaire* et *prolétariat* ne peut donner lieu à aucune équivoque, et il a le grand avantage de rendre inu-

[1] Voir la première partie, liv. III, chap. III, sect. III, § 3.

Digitized by Google

tiles beaucoup de répétitions, d'explications et de périphrases, dont autrement la discussion qui va suivre serait nécessairement embarrassée.

Le prolétariat n'est point, comme on l'a souvent dit, un fait entièrement nouveau; il ne l'est que par les proportions qu'il a prises et par les conséquences qui sont résultées de son accroissement. Son étendue et son importance actuelles tiennent à deux causes, qui ont marché parallèlement, et dont l'action toujours croissante n'a pas de terme assignable, savoir : la liberté d'industrie et la concentration des travaux économiques. Par la liberté d'industrie, c'est-à-dire par la suppression successive de tous les rapports de droit qui enchaînaient la population agricole à la terre qu'elle arrosait de ses sueurs, et qui parquaient la population industrielle en corporations plus ou moins exclusives et fermées, le nombre des individus voués au prolétariat s'est énormément accru; les prolétaires ont formé une fraction beaucoup plus forte et de plus en plus forte de la société entière; de minorité qu'ils étaient, ils sont devenus majorité, quelquefois immense majorité. Par la concentration des travaux dans de grandes entreprises, qui a rendu impossible dans beaucoup d'industries la concurrence des petites exploitations et des petits capitaux, la condition des travailleurs salariés est devenue plus précaire, plus dépendante; la distance qui les séparait de la position du capitaliste s'est tellement accrue qu'elle en est devenue, pour la plupart d'entre eux, absolument infranchissable; enfin, ils se sont agglomérés par grandes masses dans les principaux foyers de la production, au détriment de leur moralité, au détriment surtout des vertus sociales qui pourraient seules les conduire à l'indépendance et leur assurer un avenir meilleur.

A mesure que ces résultats se sont produits, à mesure que la condition individuelle de chaque prolétaire a empiré, leur condition générale a été plus homogène et ils ont acquis le sentiment de leur existence collective, de leurs intérêts com-

Digitized by Google

muns, de leur force numérique. C'est ainsi que le prolétariat est devenu, pour les gouvernements, une source d'embarras et de périls; pour tous les hommes qui se préoccupent de l'avenir des sociétés, une maladie ou tout au moins une prédisposition maladive du corps social. De là cette tendance générale des gouvernements à intervenir dans les rapports sociaux et dans les faits économiques dont le prolétariat est la conséquence; de là aussi ces idées, ces projets, ces utopies, qui ont surgi en foule depuis que ces rapports et ces faits ont attiré l'attention générale. On a considéré le prolétariat comme un des problèmes sociaux qui doivent recevoir leur solution dans un avenir très-prochain, et qui, faute d'être résolus alors par le sacrifice volontaire de quelques droits, le seront tôt ou tard par la violence, au mépris de tous les droits acquis et des vrais intérêts de la civilisation.

J'ai déjà signalé dans la première partie de cet ouvrage, en parlant de quelques résultats sociaux des progrès industriels, la situation précaire et la dépendance qui sont le lot inévitable des travailleurs salariés de la grande industrie[1]. Ces deux caractères suffiraient pour attirer l'attention des penseurs sur la condition du prolétaire et pour justifier la sollicitude qu'elle a excitée chez les philanthropes. Mais il appartient à la science économique d'apprécier à son point de vue les mesures que ceux-ci ont suggérées et les réformes que ceux-là ont proposées, afin de constater si, et jusqu'à quel point, les unes et les autres peuvent atteindre leur but.

Nous rencontrerons, en faisant cet examen, de nouveaux et nombreux exemples des erreurs dans lesquelles théoriciens et praticiens, penseurs et philanthropes, publicistes et hommes d'Etat sont entraînés inévitablement, par l'ignorance des lois qui régissent la production, la circulation et la distribution de la richesse.

[1] Première partie, liv. I, ch. VII.

Digitized by Google

SECTION II.

Action immédiate sur les salaires.

§ 1. — *Insuffisance des salaires.*

L'insuffisance des salaires a été envisagée et fréquemment signalée comme une des circonstances les plus fâcheuses du prolétariat, mais cette insuffisance a été entendue de deux manières très-différentes. Pour les uns, la rémunération du prolétaire est insuffisante relativement au travail qu'il accomplit, ou relativement à celle qu'obtiennent d'autres catégories de travailleurs, ou enfin relativement au profit des capitalistes et à la rente des propriétaires; pour les autres, elle est insuffisante relativement aux besoins de ceux qui la reçoivent.

L'insuffisance de la première sorte n'est que le résultat d'une appréciation arbitraire, qui ne se rattache à aucun principe. Les différences qu'on observe soit entre les salaires de différentes espèces de travaux, soit entre les diverses espèces de revenus, s'expliquent parfaitement, ainsi qu'on l'a vu dans la première partie de cet ouvrage, et il est impossible d'alléguer, en faveur d'une égalité absolue, en faveur du nivellement de toutes les conditions, aucun motif de justice ou de convenance.

Quant à l'insuffisance relative aux besoins, elle implique une détermination préalable de ces besoins, une mesure commune, sur laquelle il importe de s'entendre. Si l'on prend pour mesure le salaire normal, l'insuffisance est sans contredit très-réelle et très-certaine, toutes les fois que le salaire courant se trouve inférieur au salaire normal; mais on ne saurait, sans une exagération manifeste, considérer cette infériorité comme un fait général et permanent, ou comme une conséquence nécessaire de la condition des travailleurs dont il s'agit. Prolétaires ou non, tous les travailleurs sont exposés

Digitized by Google

à voir leur salaire s'abaisser, par intervalles, au-dessous du taux normal déterminé par l'état présent de leurs besoins de nature et d'habitude.

Si l'on veut adopter une autre mesure que le salaire normal, on tombe dans l'arbitraire, et le mot insuffisance n'exprime plus que des appréciations individuelles, dénuées de toute base, par conséquent de toute vérité et de toute portée.

Cependant, quoique l'insuffisance réelle des salaires, telle que je viens de la définir, c'est-à-dire rapportée au salaire normal, dès lors temporaire et accidentelle, ne soit point un des traits caractéristiques du prolétariat, elle acquiert, lorsqu'elle s'y manifeste, un degré d'importance qu'elle ne saurait avoir pour les autres classes de travailleurs, et qui tient en partie à la nature des causes dont elle résulte, en partie à l'intensité et à l'étendue de ses effets.

Parmi les causes qui peuvent abaisser le salaire courant au-dessous du salaire normal, il en est une que l'on peut considérer comme dépendant de la volonté des travailleurs, au moins de leur volonté collective, c'est l'accroissement trop accéléré de leur nombre ; les autres en sont tout à fait indépendantes. Les évolutions du commerce et celles du progrès industriel, qui viennent tantôt interrompre pour un temps plus ou moins long, tantôt rendre inutiles et faire cesser entièrement certaines branches de travaux économiques, échappent à toute action, et même à toute prévision de la part des simples travailleurs salariés aux dépens desquels de tels faits s'accomplissent. Les capitalistes eux-mêmes, si directement intéressés à les prévoir et à les prévenir, en sont le plus souvent incapables. Mais lorsqu'il ne s'agit, pour ces derniers, que de subir une interruption momentanée de leurs bénéfices, une diminution de leurs revenus, peut-être une perte partielle de leurs capitaux, il s'agit, pour les prolétaires, de voir tarir la source unique d'où ils tirent leurs moyens d'existence. Un chômage de quelques mois peut n'entamer

Digitized by Google

que légèrement la fortune du capitaliste ; un chômage de quelques jours suffit pour condamner à des privations cruelles et à d'intolérables souffrances toute une famille de prolétaires.

Le mal gît donc, comme on voit, dans l'inconstance des salaires et dans l'impossibilité absolue où se trouve le salarié de prévoir les périodes éventuelles d'insuffisance qu'il devra subir. Le mal gît aussi dans cette circonstance, que l'interruption, ou la simple diminution du salaire atteignent une classe nombreuse de travailleurs qui n'ont que leur salaire pour vivre.

Quand le salaire normal est élevé, un abaissement temporaire du salaire courant peut n'affecter que modérément et tolérablement l'existence du salarié. Mais le travail des prolétaires échappe à la plupart des causes qui tendent à élever le salaire normal ; il n'exige ni développement intellectuel, ni avances préalables, ni facultés éminentes, et il ne présente ni dangers ni inconvénients physiques ou moraux résultant de la nature même des efforts qu'il impose ; son prix normal ne peut donc s'élever au-dessus de la limite déterminée par les nécessités de la vie que sous l'influence d'habitudes générales et grâce à des besoins factices créés par ces habitudes. Or, il faut bien reconnaître que, dans la réalité, l'existence de cette cause, chez la masse des prolétaires, n'est qu'une exception. Dans la plupart des pays de l'ancien monde, le salaire normal des travailleurs de cette classe est réduit à ses moindres termes et le salaire courant se maintient habituellement fort rapproché de cette limite.

Dans de telles circonstances, et par son action simultanée sur une nombreuse population de travailleurs, l'abaissement du salaire courant au-dessous du salaire normal, c'est-à-dire l'insuffisance, même temporaire, des salaires devient une calamité, contre laquelle il n'est pas étonnant que des hommes non initiés à la connaissance des vérités économiques aient cherché des préservatifs directs.

Digitized by Google

§ 2. — *Fixation légale des salaires.*

L'idée de fixer légalement une limite à l'abaissement des salaires n'a pas été, il est vrai, mise en pratique; la théorie du salaire minimum n'a pas trouvé des législateurs assez hardis pour en essayer l'application, quoique celle du prix maximum des subsistances, qui n'est guère moins étrange, ait été souvent appliquée. Mais cette idée s'est produite à plusieurs reprises comme utopie, comme vœu, ou même comme proposition formelle, et l'on conçoit facilement qu'elle puisse avoir de nombreux adhérents chez la classe qui est le plus exposée à souffrir de l'insuffisance des salaires.

La fixation légale d'un salaire minimum aurait pour résultat inévitable, si le minimum fixé était supérieur au salaire normal, une augmentation de l'offre et une diminution de la demande de travail, par conséquent la suppression de tout salaire, c'est-à-dire de tout moyen d'existence, pour un certain nombre de travailleurs.

L'augmentation de l'offre serait amenée par l'impulsion que donnerait à l'accroissement de la population prolétaire cette promesse légale de salaires élevés, impulsion qui se perpétuerait à l'égard des familles de travailleurs pour lesquelles cette promesse ne serait pas vaine.

Le nombre des travailleurs qui se présenteraient pour recevoir le salaire garanti par la loi irait donc sans cesse croissant, et cela seul suffirait pour condamner une partie d'entre eux à manquer de travail et de salaire, alors même que la demande de travail n'éprouverait aucune réduction.

Mais la demande tendrait certainement à diminuer en même temps que l'offre augmenterait, parce que l'élévation des salaires atteindrait d'une manière très-inégale les diverses industries, suivant la quantité relative de main-d'œuvre que chacune d'elles emploierait. L'élévation des salaires, en rendant le travail plus coûteux, diminuerait d'autant plus le

Digitized by Google

profit, que la quantité de travail employée serait plus forte relativement au capital mis en œuvre. Ainsi, le maintien des salaires au taux légal serait d'autant plus désavantageux aux entreprises industrielles, que celles-ci dépenseraient en approvisionnement, c'est-à-dire en salaires, une plus grande portion de leur capital. Celles, par exemple, qui emploieraient de cette façon les deux tiers de leur capital seraient bien plus intéressées à l'abaissement des salaires et perdraient bien plus par le maintien du salaire légal, que celles qui n'emploieraient en main-d'œuvre que le tiers de leur capital.

Or, si les économies que permettent de réaliser la division du travail et la substitution du capital fixe au capital circulant suffisent déjà, en l'absence de toute fixation légale des salaires, pour pousser l'industrie tout entière dans la voie de ces progrès, combien cette tendance ne serait-elle pas plus forte et plus décisive, lorsqu'elle ne serait plus contrebalancée par les chances de gain que présente l'abaissement éventuel des salaires !

La fixation légale d'un salaire minimum agirait donc comme un nouvel et puissant encouragement donné à l'emploi de tous les moyens par lesquels on peut économiser la main-d'œuvre, à l'extension de ces progrès industriels dont l'effet immédiat est nécessairement une réduction de la demande existante de travail. En même temps, l'accumulation du capital, qui, dans l'état actuel des choses, tend à neutraliser cette réduction à mesure qu'elle se manifeste, serait inévitablement ralentie, peut-être entièrement arrêtée, parce que la mesure en question découragerait l'épargne, soit en privant les capitalistes d'une chance de bénéfices éventuels, soit surtout en consacrant un principe destructeur de toute sécurité. Ce pouvoir régulateur étant une fois introduit dans les rapports du capital avec le travail, quelles garanties auraient les capitalistes contre l'abus que l'Etat pourrait en faire, c'est-à-dire contre une élévation croissante et indéfinie du taux légal des salaires ?

Digitized by Google

§ 3. — *Du droit au travail.*

La mesure que je viens d'examiner a son complément logique dans le droit au travail. Puisque la loi ne peut pas forcer les capitalistes à employer tous les travailleurs qui se présentent, il faut donc que l'Etat se charge de fournir du travail à ceux qui en manqueront. Le droit au travail n'est, a-t-on dit, que l'équivalent et un équitable correctif du droit de propriété ; car le travail est pour l'ouvrier ce que le capital est pour le capitaliste, la source de son revenu, et si l'Etat garantit cette source pour les derniers, la justice demande qu'il en fasse autant pour les premiers.

Ce raisonnement, fût-il vrai, ne trancherait pas la question comme je le montrerai tout à l'heure ; mais il n'est que spécieux. Pour que la garantie soit égale dans les deux cas, il suffit que la loi garantisse aux travailleurs la libre disposition de leurs organes et de leurs facultés actives, comme elle garantit aux capitalistes la libre disposition de leurs capitaux, et c'est ce qui a lieu chez toutes les sociétés qui consacrent en principe la liberté du travail. Si ce droit commun n'assure pas aux travailleurs une application lucrative et constante de leurs organes et de leurs facultés, il n'assure pas davantage aux capitalistes une application constante et lucrative de leurs capitaux.

Le droit au travail serait donc une injustice. Il implique, en outre, de graves erreurs économiques, dont les conséquences deviendraient fatales aux travailleurs eux-mêmes et à l'ordre social tout entier.

Le droit au travail, au lieu d'être un corrélatif équitable du droit de propriété, en serait la négation.

En effet, comme aucun travail économique ne peut s'accomplir que par la consommation d'une certaine quantité de capital, la quantité de travail qui peut s'accomplir à un moment quelconque dépend avant tout de la quantité de capital

Digitized by Google

dont la société dispose; par conséquent, accorder le droit au travail, c'est accorder un droit sur le capital.

L'Etat ne crée pas des capitaux; il ne peut que disposer de ceux qui existent déjà, et il ne saurait s'attribuer la disposition d'une partie quelconque de ces capitaux sans l'ôter à quelqu'un, sans priver les capitalistes d'une partie des moyens qu'ils avaient d'employer du travail et de le salarier. Si donc l'Etat fournit du travail à des ouvriers que l'industrie, livrée à elle-même, n'aurait pas employés, ce ne pourra être qu'en prélevant sur le fonds social une certaine quantité du capital qui était mis en œuvre par d'autres ouvriers, en privant par conséquent ceux-ci du travail qui les faisait vivre. Mais ces derniers voudront obtenir à leur tour ce que la loi promet à tous, et l'Etat, obligé de souscrire à ces exigences croissantes, sera conduit graduellement à s'attribuer la disposition de tous les capitaux disponibles de la société, c'est-à-dire à se les approprier, puisque s'arroger la libre disposition d'une chose, c'est en devenir le maître.

Alors la production ira décroissant de jour en jour et les capitaux existants se détruiront peu à peu, sans être renouvelés, nul ne songeant plus à s'enrichir par des efforts de travail et par des épargnes, dont les résultats seraient précaires et incertains. Alors, aussi, la réalisation du droit au travail deviendra de plus en plus impossible, car, tandis que la garantie fallacieuse donnée aux travailleurs favorisera l'accroissement de leur nombre, l'atteinte portée par cette même garantie à la sécurité des capitalistes amènera une réduction progressive de la masse des capitaux disponibles ; de sorte que les moyens de réaliser la garantie diminueront, pendant que les besoins qu'elle devra satisfaire augmenteront.

En présence de la garantie du droit au travail, la garantie de la propriété serait évidemment réduite à rien; elle s'anéantirait. Ces deux garanties sont incompatibles; elles s'excluent l'une l'autre. Le législateur ne peut pas dire à la fois, aux capitalistes : Votre capital vous appartient, vous en dis-

Digitized by Google

poserez comme vous jugerez convenable; et aux ouvriers : Le capital vous sera distribué de manière qu'aucun de vous ne sera jamais privé de travail. Il faut choisir entre ces deux promesses; mais, pour un législateur instruit, le choix est bientôt décidé, car il sait que, s'il garantit la propriété, il pourra tenir cette promesse, et qu'en la tenant il garantira de fait, autant que cela est humainement possible, l'existence des travailleurs salariés; tandis que, s'il garantit le droit au travail, non-seulement il porte atteinte à la propriété et détruit toute sécurité pour les capitalistes, mais encore il fait aux ouvriers une promesse qu'il ne pourra jamais tenir, il s'engage envers eux à réaliser une chimère impossible.

Le droit au travail n'a été consacré, en France, que passagèrement; il l'a été, en Angleterre, d'une manière permanente, par des lois qui ne sont pas entièrement abrogées, mais qui lui ont imprimé, dès l'origine, le caractère d'une assistance publique, et dont, par cette raison, je dois renvoyer l'examen à un autre chapitre.

SECTION III.

Action immédiate sur l'offre du travail.

Le salaire courant étant déterminé par le rapport qui s'établit entre la demande et l'offre du travail, on ne peut agir sur le salaire qu'en agissant sur l'un des termes de ce rapport, et il résulte de ce qui vient d'être dit dans la section précédente que l'action immédiate de l'Etat ne peut pas plus s'exercer sur la demande que sur le salaire lui-même. Mais, si l'Etat n'a pas le pouvoir d'accroître directement le capital disponible qui constitue la demande du travail, il peut, jusqu'à un certain point, agir directement sur l'offre du travail, c'est-à-dire sur le nombre des travailleurs salariés, notamment des prolétaires, soit en opposant à l'accroissement de la

Digitized by Google

population certains obstacles légaux, soit en provoquant ou en favorisant l'émigration de cette classe de travailleurs.

§ 1. — *Lois sur la population.*

Il n'a pas manqué de législateurs qui, partant du principe qu'un Etat est d'autant plus fort et plus riche qu'il a plus de soldats et plus de travailleurs, ont pris à tâche d'encourager et de favoriser, par tous les moyens possibles, l'accroissement de la population. Le résultat des lois qu'ils faisaient dans ce but ne pouvait être que d'augmenter à la fois le chiffre des naissances et celui des décès, ou d'accroître le chiffre total de la population existante aux dépens de son bien-être ; car le chiffre total d'une population est fatalement limité par la quantité des moyens d'existence dont elle dispose, et, s'il s'accroît sans que cette quantité augmente, il faut de toute nécessité que la société s'impose des privations, pour faire la part de cette population additionnelle dans les moyens d'existence disponibles.

Depuis que cette vérité, si évidente et néanmoins si longtemps ignorée, est généralement connue, c'est le problème inverse qui a préoccupé les législateurs et les théoriciens, parce que l'accroissement trop accéléré de la population est devenu l'une des principales causes qui tendent à détériorer la condition des prolétaires et à faire du prolétariat lui-même un embarras et un danger ; mais, jusqu'à présent, les moyens législatifs de modérer et de régler cet accroissement n'ont pas encore été trouvés.

Les lois par lesquelles on pourrait entraver, par lesquelles on a entravé, en effet, dans quelques pays, l'accomplissement des mariages, afin de les rendre plus rares, plus tardifs et par conséquent moins féconds, demeurent inefficaces lorsqu'elles ne sont pas d'accord avec les mœurs ; si cet accord existe, elles sont superflues. Dans tous les cas, elles présentent de graves inconvénients moraux et politiques : moraux, en ce

Digitized by Google

qu'elles tendent à provoquer le libertinage sous toutes ses formes ; politiques, en ce qu'elles ajoutent une inégalité de plus, et une inégalité particulièrement choquante, à celles que la fortune introduit déjà inévitablement parmi les hommes ; car les seules conditions auxquelles la loi puisse subordonner l'accomplissement du mariage sont de celles que le riche remplit toujours aisément.

Des conditions légales imposées à l'accomplissement du mariage se conçoivent et se justifient à l'égard d'esclaves ou de serfs, à l'égard d'indigents qui acceptent l'assistance de l'Etat, ou enfin à l'égard de fonctionnaires auxquels l'Etat procure un établissement, non à l'égard de travailleurs libres, qui ne dépendent d'aucuns supérieurs, ne reçoivent de l'Etat ni bienfaits ni protection spéciale d'aucune sorte et ne devront leur établissement qu'à eux-mêmes, à leurs propres efforts, à leur propre activité.

Cette action du législateur par voie d'entraves et d'empêchements étant écartée, il lui reste la possibilité d'agir sur les mœurs. L'accroissement trop accéléré de la population, dans la classe des prolétaires, provient en partie de leur imprévoyance, en partie d'habitudes contractées sous l'influence d'un salaire normal réduit au strict nécessaire. Or, il est toujours possible de lutter contre ces deux causes, en procurant aux prolétaires, en leur imposant même, s'il le faut, un certain développement de leurs facultés intellectuelles et morales. Ils deviendront prévoyants, lorsqu'ils seront éclairés sur les conséquences inévitables de leur imprévoyance; ils auront un puissant intérêt à s'imposer la contrainte morale relativement au mariage, c'est-à-dire à se marier tard et à limiter l'accroissement de leurs familles, lorsque leurs besoins se seront raffinés, étendus, multipliés, par l'effet d'une éducation propre à développer en même temps leurs organes, leur intelligence, leur raison et leur sensibilité.

C'est ainsi seulement, c'est par cette influence exercée sur les mœurs et les habitudes des prolétaires, que le problème

Digitized by Google

dont il s'agit peut recevoir une solution satisfaisante. La science économique doit se contenter de formuler cette solution d'une manière générale, de montrer le but et d'indiquer la route qu'il faut suivre pour y atteindre. Quant aux moyens à employer pour marcher sur cette route et pour atteindre au but proposé, ils ne sont pas du domaine de cette science. D'ailleurs, le choix de ces moyens et leur application dépendent, en pratique, de mille circonstances locales et temporaires, dont la théorie ne peut tenir compte et qu'aucune règle générale ne saurait embrasser.

§ 2. — *De l'émigration.*

L'émigration paraît, quand elle est praticable, constituer l'action la plus immédiate qui puisse être exercée sur l'offre du travail, puisqu'elle agit sur l'offre présente et qu'elle peut la réduire instantanément aux proportions désirables. Cependant, cette solution du problème, si simple et si complète en apparence, n'est en réalité qu'un palliatif d'une efficacité le plus souvent douteuse, toujours minime et passagère, sauf dans certaines situations exceptionnelles, qui ne se présentent jamais plus d'une fois dans la vie d'une nation, et qui sont d'ailleurs nécessairement temporaires.

Lorsque le territoire sur lequel un Etat exerce immédiatement sa domination est en grande partie non peuplé et non cultivé, quoique très-susceptible de l'être, les portions désertes et incultes, pourvu que rien ne les sépare des portions peuplées et cultivées, procurent aux habitants de celles-ci la possibilité d'étendre leurs cultures, sans expatriation et sans perte de temps ni de capitaux, à de vastes terrains, dont la fécondité leur assure une application plus économique de leur travail; de sorte que les épargnes annuellement faites dans l'ancien territoire suffisent amplement pour fournir du travail aux émigrants dans le nouveau et pour entretenir, dans l'ancien, une population de travailleurs

Digitized by Google

dont l'émigration arrête ou ralentit sans cesse l'accroissement.

Cette situation est encore aujourd'hui celle des Etats-Unis d'Amérique, jusqu'à un certain point celle de la Russie et du Brésil.

Dans de telles circonstances, il est évident que l'émigration se présente comme un moyen facile, efficace, permanent, de rendre inoffensif, de rendre même avantageux l'accroissement le plus accéléré de la population, et qu'elle fournit par conséquent un préservatif certain contre le fléau du prolétariat.

Il en est tout autrement lorsque les émigrants doivent s'établir dans des colonies lointaines, séparées de la mère patrie par de vastes mers ou par des territoires étrangers. L'émigration est alors accompagnée de telles difficultés pour les émigrants, qu'ils ne s'y décident que sous la pression d'un malaise intolérable, c'est-à-dire lorsque la surabondance de la population a déjà produit dans la mère patrie ses effets les plus désastreux. D'ailleurs, elle ne peut s'accomplir, dans ces circonstances, qu'au moyen d'avances considérables, nécessitées par le transport des émigrants, par leur établissement sur un territoire dont le climat, les produits naturels, les habitants indigènes diffèrent entièrement de ceux de la mère patrie, enfin par le besoin qu'ils éprouvent d'une protection toute spéciale, dans une contrée où les lois et l'administration de la métropole, n'exerçant plus qu'une action affaiblie par l'éloignement, ne sauraient produire qu'une incomplète sécurité.

Laisser l'émigration s'accomplir d'elle-même, sous la seule impulsion des intérêts privés et avec la seule protection qu'elle trouverait dans ses propres éléments et dans ses propres forces, ce serait la rendre impossible, ou du moins la réduire à de si minimes proportions, qu'elle en deviendrait tout à fait illusoire. Il faut donc qu'elle soit provoquée, puis assistée, organisée, dirigée, protégée par les gouvernements, ou par des associations libres, au moyen d'agents spéciaux et de capitaux mis à la disposition de ces agents. L'émigra-

Digitized by Google

tion devient alors une sorte d'opération commerciale, profitable à la société qui l'entreprend si le produit dépasse les avances consommées, ruineuse dans le cas contraire. Le produit, c'est le changement qu'apporte l'émigration dans le rapport qui existait entre le nombre des travailleurs et le fonds d'entretien que représente la somme de leurs salaires, c'est-à-dire entre l'offre et la demande du travail; mais, si les avances nécessitées par l'émigration dépassent la portion de ce fonds d'entretien qui aurait été employée à fournir du travail aux émigrants dans la mère patrie, la demande se trouvera diminuée dans une proportion plus forte que l'offre, et le changement opéré par l'émigration, loin d'améliorer la condition des prolétaires de la mère patrie, ne fera que la rendre encore plus mauvaise. Dans ce cas, il n'y a que déplacement de capitaux, et déplacement ruineux; une partie des épargnes qui auraient augmenté la somme des capitaux effectifs dans la mère patrie est détournée de cet emploi, pour entretenir moins de travailleurs qu'elle n'en aurait entretenu sans l'émigration. L'histoire des émigrations modernes, si l'on en connaissait tous les détails, offrirait sans doute bien des exemples de ce faux calcul, bien des cas où le capital dépensé pour exposer à beaucoup de privations et de souffrances physiques et morales quelques milliers d'émigrants aurait suffi pour leur assurer, dans leur pays natal, un travail amplement rémunéré, par conséquent une vie paisible et heureuse! Un tel emploi de ce capital n'aurait pu avoir lieu, sans doute, qu'aux dépens des autres prolétaires du pays; mais l'emploi réalisé a parfaitement abouti au même résultat, avec cette différence, toutefois, que le malheur s'est étendu à la classe entière, aux émigrants aussi bien et encore plus qu'aux autres.

Lors même que l'émigration n'est pas rendue inefficace par la dépense de capital qu'elle occasionne, elle le devient toujours par un vice qui lui est inhérent, c'est qu'elle n'agit point contre la tendance des populations de prolétaires à se

Digitized by Google

multiplier trop rapidement; elle ne renferme aucun principe qui puisse neutraliser cette tendance; bien plus, elle doit, au contraire, par l'effet même qu'elle produit au premier moment dans les localités qui en fournissent le personnel, donner à l'accroissement de la population une impulsion, qui ne tarde pas à combler le vide que l'émigration a pu laisser dans les rangs du prolétariat.

Pratiquée en grand, comme elle l'est dans plusieurs pays de l'Europe centrale depuis une dizaine d'années, comme elle l'a été notamment pour l'Irlande par le gouvernement britannique, après la disette de 1847, l'émigration opère sans contredit un soulagement local et temporaire, qui peut lui valoir l'approbation des philanthropes et celle des hommes politiques; elle suspend l'action d'une cause permanente de souffrances, de plaintes et de mécontentements; elle interrompt le développement progressif d'une maladie sociale, dont les effets sont affligeants à voir, menaçants pour l'ordre public et pour la sécurité générale des nations qui en sont atteintes; elle agit comme une saignée, qui éloigne le danger de la pléthore, tout en augmentant la disposition sanguine du sujet auquel on l'administre; mais elle ne fournit point, elle ne peut pas fournir, si ce n'est dans les situations exceptionnelles que j'ai mentionnées, un préservatif réel contre les dangers économiques provenant d'un accroissement trop accéléré de la population. L'émigration ne sera jamais, aux yeux de l'économiste, qu'un palliatif, qui soulage le patient, sans attaquer, sans affaiblir, en aggravant, au contraire, pour un avenir prochain, la cause de son mal.

SECTION IV.

Action immédiate sur l'organisme industriel.

Les rapports qui, sous l'empire du droit commun, s'établissent entre le capital et le travail, ou plus exactement entre les entrepreneurs d'industrie qui disposent du capital et les

Digitized by Google

ouvriers qui offrent leur travail, ces rapports, dont l'ensemble forme ce que j'appelle ici l'organisme industriel, ont pris de nos jours, grâce aux progrès de la division du travail, de l'emploi des machines et de la production en grand, un caractère qu'ils ne pouvaient avoir dans les périodes antérieures, et qui provient essentiellement de la distance à laquelle se trouvent les uns des autres ceux qui offrent le travail et ceux qui le demandent. Cette distance, aujourd'hui infranchissable pour la plupart des ouvriers, a été croissant à mesure que les capitaux se concentraient dans des entreprises industrielles de plus en plus vastes ; car, tandis que les patrons industriels acquéraient de plus en plus l'indépendance, le pouvoir, l'influence, le développement intellectuel que procure la richesse, les travailleurs salariés devenaient individuellement de plus en plus dépendants, de plus en plus faibles, de plus en plus dénués de culture intellectuelle et incapables d'en acquérir.

Une telle inégalité entre ces deux classes ne pouvait manquer d'introduire quelques abus dans les rapports qu'elles ont l'une avec l'autre. Je rechercherai d'abord ce qu'il y a de vrai dans les accusations qui ont été formulées, de ce chef, contre l'organisme industriel ; puis, j'examinerai les divers remèdes qui ont été pratiqués ou proposés, en commençant par ceux donc l'action doit être immédiate, c'est-à-dire doit modifier en tout ou en partie les rapports mêmes dans lesquels se sont introduits les abus.

§ 1. — *Conséquences abusives de l'organisme industriel.*

La dépendance du prolétaire employé à la fabrication en grand résulte, comme je l'ai déjà montré dans la première partie de cet ouvrage, en partie de la nature de son travail, qui ne produit rien d'achevé, de complet, rien qui corresponde à un besoin déterminé, en partie de ce qu'il doit constamment offrir son travail, parce qu'il a constamment besoin de son salaire. Cette dépendance, aggravée encore par l'infé-

Digitized by Google

riorité de son développement intellectuel et de sa position sociale, peut exercer et n'exerce que trop souvent une influence regrettable sur les conditions auxquelles il se soumet dans sa coopération à l'œuvre industrielle, ainsi que sur le caractère et les résultats de cette coopération.

L'influence dont il s'agit peut se manifester d'abord dans la fixation du salaire, parce que la concurrence, qui déploie tout son effet à l'égard de l'offre du travail, ne le déploie pas au même degré à l'égard de la demande. L'ouvrier que la division du travail condamne à n'exécuter qu'une seule opération dans un travail qui en embrasse plusieurs, ou que l'emploi des agents mécaniques réduit à n'être qu'un rouage dans la machine qui a besoin de son aide, n'est pas libre de quitter son industrie pour offrir son travail dans une autre; il n'est même pas toujours libre d'offrir son travail dans une autre fabrique de l'industrie qu'il exerce, lorsqu'il lui faudrait pour cela quitter le lieu qu'il a longtemps habité et entreprendre avec sa famille un voyage coûteux; il l'est d'autant moins que son salaire se trouve plus réduit, c'est-à-dire d'autant moins qu'il lui importerait plus de l'être.

Souvent, il est vrai, les fabriques d'une même industrie sont agglomérées dans certains lieux; mais les fabricants ainsi rapprochés les uns des autres ont un intérêt commun, qui rend facile entre eux un accord tacite. Ce n'est pas seulement dans l'achat du travail qu'ils se font concurrence, c'est aussi et surtout dans la vente de leurs produits, et, s'ils sont quelquefois intéressés à surenchérir en se disputant les travailleurs, ils ont un intérêt bien plus grand et plus permanent à obtenir le travail au meilleur marché possible, afin d'exclure leurs concurrents communs des marchés intérieurs ouverts à leurs produits, ou de s'en exclure au besoin les uns les autres. En présence de cet intérêt homogène des fabricants, qu'il y ait ou qu'il n'y ait pas concert entre eux, il peut arriver que l'offre du travail soit temporairement diminuée, ou la demande temporairement accrue, dans un district manufactu-

Digitized by Google

rier, sans que le prix courant du travail en soit affecté, tandis que la moindre diminution de la demande ou la moindre augmentation de l'offre y abaissera instantanément le taux des salaires.

Un second point sur lequel porte l'influence des positions trop inégales du patron et de l'ouvrier, c'est la durée du travail et sa continuité. Le prix du travail, en tant qu'il s'exprime par journées, varie, avec le même salaire apparent, suivant la quantité de travail qui se trouve comprise dans une journée, en d'autres termes, suivant la durée qu'on assigne à cette unité. Si la journée s'allonge sans que le salaire augmente, le prix du travail diminue certainement. Un ouvrier qui, pour un salaire de 2 francs, travaille douze heures chaque jour vend son travail moins cher que celui qui, pour le même salaire, ne travaille que dix heures.

Il est certain aussi qu'une même durée, par conséquent une même quantité de travail, une même somme d'efforts, représente pour le travailleur une tâche plus pénible, une charge plus lourde, si le travail est continu, que s'il est régulièrement interrompu par des intervalles de repos.

Or, le patron industriel est toujours intéressé à obtenir, en échange du salaire qu'il paye, la plus longue durée possible de travail, puisque cette durée représente pour lui la valeur de ce qu'il donne; et il est souvent intéressé à ce que le travail soit aussi continu que possible, parce que cette continuité lui assure l'emploi le plus économique possible de ses instruments de travail. Pour les opérations, par exemple, dans lesquelles le feu est employé comme agent de fusion ou de vaporisation, toute interruption augmente la dépense du combustible; il en est même qui ne peuvent aboutir au résultat désiré sans la continuité du travail.

C'est ainsi que la condition de l'ouvrier salarié peut, à plusieurs égards, être empirée par des exigences auxquelles sa position dépendante ne lui permet pas toujours de se soustraire. Elle peut l'être aussi par des chômages forcés, résul-

Digitized by Google

tant d'interruptions ou de stagnations temporaires, qui surviennent dans une industrie, quelquefois dans plusieurs industries en même temps; elle peut l'être encore par des perfectionnements industriels, qui ont pour effet immédiat de substituer partiellement le capital fixe au capital circulant, l'action des machines au travail de l'homme.

Dans la plupart de ces cas, il y a diminution générale de la demande du travail, par conséquent chômage inévitable pour les ouvriers qui cessent d'être employés. D'ailleurs, si la demande générale se maintient, si la cessation de certains travaux économiques est compensée par un redoublement d'activité dans une ou plusieurs des autres branches d'industrie ou de commerce, il est rare, ainsi que je l'ai déjà dit, que le prolétaire puisse en profiter, au moins dans le premier moment, à cause de la direction exclusive qu'il a imprimée au développement de ses organes et de ses facultés.

Ce n'est pas l'organisme industriel, sans doute, qui produit les chômages; mais c'est par cet organisme, c'est par la production en grand, par la concentration des capitaux, par l'agglomération des travailleurs, c'est surtout par l'inégalité immense d'aptitude générale et de position qui en résulte entre ceux qui offrent le travail et ceux qui le demandent, que les chômages ont acquis leur fréquence, leur intensité, leur durée, leur gravité actuelles et sont devenus en quelque sorte des malheurs publics.

Enfin, il est certains développements de l'organisme industriel, qui, avantageux en apparence aux familles de prolétaires qui en profitent, tournent au préjudice de la classe entière, soit par l'influence qu'ils exercent sur son développement moral et sur son genre de vie, soit par l'impulsion qu'ils donnent à l'accroissement de la population. Ce que j'ai surtout en vue ici, c'est d'abord le travail des femmes et des enfants, puis l'agglomération des travailleurs dans certains districts ou quartiers et dans les locaux où le travail s'exécute. Sur ces deux points, l'intérêt des ouvriers était si bien

Digitized by Google

d'accord, dans l'origine, avec celui des patrons, que le mal a pu faire de grands progrès avant que personne ait songé à s'en alarmer.

Dans plusieurs branches d'industrie très-importantes, le travail a changé de nature depuis que les machines ont remplacé partiellement la main-d'œuvre. Ce que les agents mécaniques pouvaient le mieux imiter et surpasser, c'étaient les efforts musculaires, tandis que, par l'effet même de leur emploi et grâce à l'extrême rapidité des mouvements qu'ils produisent, les opérations réservées à l'homme exigeaient une certaine ténuité des organes, un certain degré d'adresse et de vivacité, qui se rencontrent chez les femmes et les enfants plus communément que chez les hommes adultes. Mais, l'aptitude générale de ces nouveaux travailleurs pour les divers travaux économiques étant plus restreinte et leur entretien étant aussi moins coûteux, le prix de leur travail est resté fort au-dessous de celui du travail des ouvriers adultes du sexe masculin; de sorte que les patrons industriels ont été doublement intéressés, dans les branches de production qui le comportaient, à employer des femmes et des enfants.

D'un autre côté, le salaire des femmes et des enfants, bien que très-modique, procurait aux familles de prolétaires un revenu additionnel, qu'elles ont accepté avec empressement, comme une amélioration présente et certaine de leur condition. Le salaire des femmes étant au moins la moitié, et celui des enfants le quart du salaire des hommes, le travail d'une mère et de deux enfants suffisait pour doubler le revenu de la famille. Comment le prolétaire aurait-il pu résister à une telle tentation?

Cependant, l'avantage ainsi obtenu fournissait un stimulant énergique à l'accroissement de la population. Dès que la mère et les enfants pouvaient gagner de quoi couvrir leur entretien et accroître l'aisance du père de famille, le mariage devenait, pour l'ouvrier, un acte de prévoyance, une bonne affaire, et, plus le mariage était précoce et fécond, plus il pro-

Digitized by Google

mettait de gains et d'aisance. Mais la loi impitoyable de la concurrence devait bientôt tromper cette attente, en abaissant graduellement le salaire réuni de tous les membres de la famille au niveau, puis au-dessous de son taux normal, c'est-à-dire de la limite déterminée par les besoins réunis du nombre de personnes dont se composent en moyenne les familles de prolétaires.

Les conséquences inévitables de ce développement d'industrie, qui transportait dans l'atelier la famille tout entière, étaient bien de nature à exciter l'alarme des philanthropes et à provoquer l'intervention des législateurs. Si la durée et la continuité excessives du travail avaient des inconvénients pour l'homme adulte, quelle gravité n'acquéraient-elles pas à l'égard des femmes, qu'elles enlevaient à tous leurs devoirs domestiques ; à l'égard des enfants, qu'elles privaient à la fois de la liberté, de l'instruction et de la vie de famille, c'est-à-dire des trois moyens de développement dont leur corps et leur âme ont le plus besoin ? On préparait ainsi pour la société toute une génération de prolétaires corporellement et moralement amoindrie, viciée, dégradée! On faisait surgir, au sein d'un ordre social que la civilisation allait perfectionnant et compliquant de jour en jour, une population ignorante et abrutie, qui n'en connaîtrait ni les droits ni les devoirs!

Ces maux et ces dangers s'aggravaient par le fait de l'agglomération croissante des prolétaires. La grande industrie, qui a pour marché le monde entier, ne recherche point, comme la petite industrie, le voisinage des grands centres de consommation. Ses consommateurs étant partout, elle est partout également éloignée d'eux, partout également rapprochée. Elle n'a aucun intérêt à disséminer parmi eux ses entreprises ; elle a intérêt, au contraire, à les agglomérer dans certains lieux, dont la situation offre des circonstances favorables à la fabrication de ses produits. Elle a un intérêt non moins évident à réunir dans ses ateliers le plus grand nombre

Digitized by Google

possible de travailleurs ; car, en augmentant la grandeur de ses locaux et la puissance de ses instruments, elle n'augmente pas à beaucoup près ses avances dans la même proportion que la quantité de ses produits. Son développement progressif a donc pour résultat inévitable une agglomération croissante des travailleurs qu'elle emploie. Or, cette agglomération a ses inconvénients et ses dangers.

C'est une vérité notoire et incontestée, que la réunion permanente d'un grand nombre d'individus des deux sexes et de tout âge, dans un même local et pour un travail commun, constitue par elle-même un fait dangereux pour la moralité des femmes et des enfants, qui sont en général les éléments les plus sains et en même temps les plus faibles d'une telle réunion. Il est vrai que l'achèvement de l'œuvre économique elle-même exige de la régularité, de l'ordre, surtout de la continuité dans les diverses opérations; par conséquent une discipline parmi les travailleurs, dès lors une surveillance d'autant plus exacte que le nombre de ceux-ci est plus grand ; mais cette surveillance, exclusivement exercée dans l'intérêt de l'exploitation, laisse le champ libre à une démoralisation qui ne compromet pas directement cet intérêt, à une corruption qui, s'insinuant peu à peu dans les cœurs et dans les esprits, agit longtemps sur les facultés passives du travailleur avant d'altérer sensiblement ses facultés actives.

L'agglomération des individus dans les ateliers, combinée avec celle des entreprises industrielles dans certains districts, produit encore un autre effet, non moins nuisible que celui dont je viens de parler et plus général, plus certain, quoiqu'il ait échappé jusqu'à présent à l'attention des économistes et des philanthropes, celui de vicier la sanction morale pour les prolétaires, en les plaçant dans un milieu spécial, au sein d'un public homogène, dont les opinions et les sentiments sont nécessairement influencés par la condition commune de ceux qui le composent.

La petite industrie, qui doit se rapprocher des consomma-

Digitized by Google

teurs et se disséminer parmi eux, ne sort point du grand milieu social les travailleurs qu'elle emploie ; elle ne les isole point de ce public mixte, qu'on trouve jusque dans les villages, et dont les jugements moraux expriment ce qu'il y a de commun, par conséquent de vrai, dans les jugements individuels d'hommes de tout rang, de toute profession, de toute condition, que leurs besoins mutuels ont rapprochés les uns des autres. La grande industrie éloigne le prolétaire de tout contact habituel avec les autres classes de la société ; elle le place dans un milieu de prolétaires, le soumet aux jugements d'un public de prolétaires, lui donne pour règle de conduite une opinion nécessairement plus ou moins faussée par les mêmes causes qui tendent à égarer la sienne, par les mêmes erreurs et les mêmes passions auxquelles l'exposent son ignorance et son genre de vie.

Tels sont les inconvénients et les dangers que l'on peut réellement considérer comme des conséquences abusives de l'organisme industriel de notre époque. Il n'est pas besoin, pour les recommander à l'attention générale, d'en assombrir le tableau par des exagérations, ainsi qu'on l'a fait trop souvent ; car, si le mal ne s'est manifesté jusqu'à ce jour que partiellement et incomplétement, il tient à des causes dont l'action va croissant et se généralisant de plus en plus avec les progrès de la richesse et de la civilisation.

§ 2. — *Lois sur les coalitions.*

La position de l'individu prolétaire à l'égard des entrepreneurs d'industrie, qui peuvent seuls lui fournir du travail, ne lui permet pas de stipuler toujours librement les conditions qu'il pourrait exiger. Pressé par des besoins dont la satisfaction ne peut pas être ajournée, il est le plus souvent hors d'état de lutter avec un capitaliste, pour lequel une interruption d'activité n'entraîne point une suppression, même partielle, de ses moyens d'existence. Cependant cette inégalité

Digitized by Google

de position pourrait trouver un correctif efficace dans la supériorité de nombre des ouvriers et dans leur agglomération, grâce à la possibilité qui existe pour eux de s'entendre, d'unir leurs volontés, de formuler collectivement leur offre de travail. La coalition, voilà le moyen naturel, régulier, légitime, que le régime de la libre concurrence leur fournit de résister à la prépondérance du capital ; moyen naturel, à cause de l'homogénéité de position et d'intérêts qui existe, par la nature même des choses, entre tous les ouvriers d'une même industrie ; moyen régulier, puisqu'il ne fait que régulariser la manifestation de volontés individuelles, qui étaient identiques avant de former une volonté commune ; moyen légitime, enfin, car, dans l'arrangement qui intervient pour la fixation du salaire, si le fabricant est à lui seul une des parties contractantes, les ouvriers dont la coopération lui est nécessaire représentent collectivement l'autre partie, la partie offrante, et, quand ils formulent en commun les conditions de leur offre, ils ne font qu'user de la liberté qui est assurée également aux deux parties intéressées.

Cinq cents ouvriers, attachés à une filature de coton, y reçoivent un salaire de 2 francs par journée de douze heures, tandis que le salaire courant est de 2 fr. 50 c. dans toutes les autres manufactures du district. Que pourra faire individuellement chacun de ces cinq cents ouvriers? S'il refuse seul son travail, la fabrique s'en passera aisément, et il ne pourra le faire accepter dans les autres filatures du district, qui ont déjà le nombre d'ouvriers dont elles ont besoin. La position sera toute différente si les cinq cents ouvriers, ou seulement la majorité d'entre eux, se concertent pour exiger tous ensemble l'augmentation désirée et pour cesser leur travail en cas de refus. Le patron, qui ne pourrait attirer à lui d'autres ouvriers, puisque le salaire qu'il donne est au-dessous du taux courant, sera contraint par son propre intérêt d'obtempérer à l'exigence collective de cette coalition.

Digitized by Google

Il peut arriver aussi que tous les filateurs de coton du district se concertent pour maintenir à 2 francs le salaire, quoiqu'il soit de 2 fr. 50 c. dans la plupart des autres industries ou des autres districts. Un tel concert serait parfaitement légitime, et d'ailleurs aucune loi ne pourrait l'empêcher de se conclure tacitement, ou même verbalement, une fois que les volontés seraient d'accord. Dans ce cas, le moyen de défense, pour les ouvriers, serait une coalition générale de tous ceux qui appartiendraient à la même industrie dans le district.

Les coalitions entre ouvriers ne peuvent être efficaces que dans l'hypothèse que je viens d'indiquer, c'est-à-dire lorsque les conditions qu'elles imposent sont celles que la libre concurrence ferait prévaloir, celles qui résultent du rapport existant déjà entre l'offre et la demande du travail. En dehors de cette hypothèse, elles auraient à lutter contre des coalitions bien plus générales, bien plus puissantes, bien plus faciles à organiser et à maintenir, qui ne manqueraient pas de se former entre les patrons industriels, lorsqu'ils se verraient menacés tous à la fois par un renchérissement artificiel de la main-d'œuvre.

Les coalitions d'ouvriers, les grèves, sont donc, en elles-mêmes, des actes inoffensifs autant que légitimes; et cependant, elles sont généralement considérées comme des actes dangereux et coupables, comme des perturbations de l'ordre public; elles sont même partout, comme telles, érigées en délit par des lois pénales, ou entravées de plusieurs manières par des mesures de police préventive.

C'est qu'il y a, dans la série des actes par lesquels une coalition se réalise et se manifeste ordinairement, une distinction importante à faire. Quelques-uns de ces actes constituent le fait proprement dit de coalition, c'est-à-dire l'union concertée, l'accord prémédité de plusieurs volontés dans un même but. Ceux-là sont inoffensifs et légitimes, car ils ne sont qu'une forme de la libre concurrence. Les autres vont plus loin; ils tendent à imposer, par la menace ou la violence, un

Digitized by Google

accord non encore manifesté, ou non encore réalisé ; ceux-ci sont nuisibles et illégitimes, car ils sont contraires à la libre concurrence.

Trois mille ouvriers d'une certaine industrie ou d'un certain district se coalisent pour exiger une augmentation de leur salaire. Sous le régime qui a pour principe la liberté de l'offre et la liberté de la demande, chacun de ces trois mille ouvriers peut, à son gré, ou ne pas offrir son travail, ou ne l'offrir qu'au prix qu'il lui convient de demander. Qu'une résolution de ce genre ait été prise par quelques-uns d'entre eux, puis communiquée aux autres, et qu'elle ait rencontré, ou même fait naître, chez ceux-ci, une résolution semblable, cela n'en change point la nature. Si les trois mille ouvriers, par cela seul que cinquante d'entre eux auraient d'abord conçu le projet de modifier leur offre de travail et en auraient fait part aux autres, devaient s'abstenir de vouloir cette modification et de l'exiger, on ne pourrait plus dire que la demande et l'offre sont libres ; le régime que je suppose en vigueur serait évidemment supprimé.

Mais, si l'un de ces trois mille ouvriers avait voulu, nonobstant la coalition, offrir son travail pour le salaire accoutumé, et que les autres l'en eussent empêché par des menaces, par des procédés hostiles, par une pression quelconque exercée sur lui-même, ou sur les patrons auxquels il offrait son travail, il ne s'agirait plus alors d'un fait inoffensif de coalition, mais d'une suppression manifeste de la libre concurrence, d'une violence coupable, que les lois doivent défendre et punir.

Or cette limite, si nettement tracée par la théorie, entre ce qui est licite et ce qui est illicite, est presque toujours franchie dans la pratique des coalitions, et il faut bien reconnaître que leur efficacité en dépend jusqu'à un certain point. Ce moyen d'action impose de tels sacrifices à ceux qui l'emploient, que les volontés de la plupart d'entre eux ne peuvent guère être maintenues, passé le premier moment, que par

Digitized by Google

une contrainte morale, ou même physique, de la part des plus fermes, des plus énergiques et des plus ardents. Si les plus faibles et les plus nécessiteux, qui forment en général la majorité, n'étaient pas retenus par des serments et par la crainte de procédés plus ou moins hostiles, la coalition durerait difficilement assez pour vaincre la résistance des intérêts qu'elle menace. D'ailleurs, elle a besoin de chefs qui l'organisent, la dirigent, lui servent d'organes; et, comment ces chefs pourraient-ils se poser publiquement comme tels et devenir ainsi les moteurs apparents de la révolte, s'ils n'avaient pas de garanties contre la défection de leurs camarades, contre une réconciliation qui s'opérerait à leurs dépens, contre une dissolution prématurée, qui les laisserait seuls en butte à l'animadversion des fabricants?

Le problème à résoudre, pour le législateur, c'est d'interterdire les actes illicites sans détruire l'efficacité des actes licites, de maintenir la liberté de l'offre individuelle de travail, sans rendre illusoires les manifestations collectives des offrants; problème qui n'a pas été résolu jusqu'à présent d'une manière satisfaisante, et qui est peut-être insoluble. Si la solution en était trouvée, il n'y aurait pas lieu de distinguer, dans l'application, entre les exigences fondées et celles qui ne le seraient pas; car une augmentation de salaire, qui ne serait point justifiée par l'état présent de l'offre et de la demande, trouverait son correctif dans l'action même de la loi économique dont elle aurait faussé le résultat. Quand les salaires d'une industrie ou d'un district manufacturier auraient été indûment élevés par suite d'une coalition, cette élévation y attirerait un nombre croissant de travailleurs, tandis que l'abaissement des profits en éloignerait peu à peu les capitaux engagés; la demande du travail y diminuant ainsi en même temps que l'offre augmenterait, il s'ensuivrait bientôt forcément une réduction des salaires, contre laquelle toute coalition serait impuissante.

Digitized by Google

§ 3. — *Lois sur la durée et la continuité du travail.*

Si le travail du prolétaire dans les manufactures n'est pas généralement pénible, en ce sens qu'il n'exige pas beaucoup d'efforts musculaires, il est quelquefois malsain, toujours monotone; il peut devenir fatigant par la répétition constante et longtemps continuée d'un même effort. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que la continuité et la durée de ce travail, quand elles sont excessives, le rendent nuisible à la santé de corps et d'esprit des travailleurs. Le corps s'y affaiblit et y contracte des dispositions morbides, par l'absence d'un air pur et d'un exercice à la fois pénible et varié; l'esprit s'y oblitère dans une occupation machinale, qui laisse l'intelligence presque entièrement inactive. Cette influence délétère du travail dans les fabriques a d'ailleurs été constatée par de nombreux documents, notamment par des enquêtes du Parlement anglais. Ces documents, comme on devait s'y attendre, sont surtout explicites et concluants à l'égard du travail auquel sont employés, dans beaucoup de manufactures, les enfants et les femmes.

Il résultait de ce travail, quand il était excessif par sa continuité et par sa durée, une disposition scrofuleuse chez la plupart des jeunes ouvriers, un affaiblissement notable de la vue, une vieillesse tellement précoce, que les hommes de quarante-cinq ans étaient presque tous renvoyés des manufactures comme incapables de service, enfin une prédisposition à certaines maladies, notamment à la phthisie pulmonaire, et par suite une mortalité plus considérable que celle d'aucune autre classe de la population. Quant aux femmes, il est aisé de concevoir quel effet devait produire sur leur constitution physique un tel genre de vie, commencé dès l'âge de dix ou douze ans et continué pendant les périodes de la gestation et de l'allaitement. Des chirurgiens ont affirmé qu'ils reconnaîtraient à première vue, sur un nombre quelconque d'en-

Digitized by Google

fants, ceux dont les mères avaient été employées dans les manufactures.

Et puis, que devenait l'enfant d'une telle mère? Qu'arrivait-il de son développement physique, moral, intellectuel? Quelle devait être enfin l'influence d'un tel état de choses sur le caractère des femmes, sur les rapports des époux entre eux et des parents avec leurs enfants?

Les législateurs de notre époque ne pouvaient demeurer indifférents à de tels faits, et il s'en sont émus avec raison. Il y avait là un de ces cas, heureusement rares, dans lesquels l'intérêt économique des producteurs de la richesse n'est pas entièrement d'accord avec l'intérêt général de la société. Dans la plupart des Etats civilisés actuels, il existe des lois destinées à protéger l'ouvrier des fabriques, le prolétaire, contre la continuité et la durée excessives du travail, des lois qui modifient, par conséquent, d'une manière directe l'organisme industriel, en faisant intervenir l'Etat dans les rapports du patron industriel avec ses ouvriers et en soumettant à une réglementation légale l'accord qui se fait entre eux pour fixer les conditions du travail. On a déterminé un âge avant lequel les enfants ne peuvent pas être employés dans les fabriques, ainsi que la durée de travail qui peut leur être imposée depuis cet âge, avant qu'ils aient atteint les limites de l'adolescence ; on a limité aussi la durée du travail journalier pour les femmes adultes, et même, quoique moins généralement, pour les hommes; on a réglé enfin, pour chacune de ces catégories, la répartition des heures de travail, et interdit, presque sans exception, le travail nocturne. En même temps, on a ordonné certaines mesures, soit pour assurer aux travailleurs enfants une instruction suffisante, soit pour prévenir les inconvénients moraux attachés à la réunion des ouvriers de tout sexe et de tout âge dans les mêmes ateliers.

Il ne peut entrer dans mon plan d'examiner en détail les divers moyens qu'on a employés pour atteindre au but, ni de constater et d'apprécier les résultats qu'on a obtenus en ce qui

Digitized by Google

concerne la santé, le bien-être, le développement physique et moral de la classe ouvrière. La science économique n'a d'autre mission à remplir ici que celle de rechercher quelle influence doivent exercer de telles lois sur la production et l'accumulation, ou sur la distribution de la richesse, en un mot d'étudier la portée économique des correctifs dont il s'agit; or, cette portée ne peut tenir qu'aux dispositions qui limitent la quantité de travail exigible, toutes les autres n'ayant qu'une portée purement philanthropique.

Restreindre la quantité de travail que les patrons peuvent exiger, c'est restreindre la quantité totale que les ouvriers peuvent offrir. Si, avant la restriction, la quantité totale du travail offert, en un mot, l'offre totale du travail s'élevait à un nombre N de journées, cette offre se trouve réduite, par l'effet de la restriction, au nombre N—x, dans lequel x représente et la quantité de travail qu'auraient offerte les enfants avant l'âge auquel il est désormais permis de les employer, et la quantité qu'auraient offerte les trois catégories d'ouvriers, en dehors de la limite maintenant imposée à la durée journalière de leur travail.

D'un autre côté, il est certain que, si la restriction légale du travail exigible devait avoir pour effet de ralentir la production, elle éloignerait par cela même les retours du capital circulant et amènerait une diminution des profits.

Un capital qui suffit, la journée étant de douze heures, pour obtenir une certaine quantité de produits par cent journées de travail, ne pourra plus produire cette même quantité qu'au bout de cent vingt journées, si la durée du travail est réduite à dix heures. Ce capital sera donc devenu moins productif; il produira moins dans un espace de temps déterminé. Il en serait pour le producteur comme si, la durée du travail étant demeurée la même, son capital circulant avait diminué d'un sixième, de manière qu'au lieu de pouvoir demander et employer, par exemple, douze cents journées de travail, il ne

Digitized by Google

lui fût possible désormais d'en demander et d'en employer que mille.

Ainsi, dans l'hypothèse d'un ralentissement de la production, la diminution de l'offre de travail serait accompagnée d'une diminution parfaitement égale de la demande et se trouverait par là entièrement neutralisée. Le salaire n'en pourrait donc ressentir aucune influence.

Quant à la diminution des profits, elle résulterait surtout du ralentissement d'activité imposé au capital fixe, qui, dans les grandes manufactures dont il est ici question, forme généralement au moins les quatre cinquièmes du capital entier.

Supposons une entreprise de cette espèce, qui emploie un capital de 100, dont 80 en capital fixe, c'est-à-dire en machines et en bâtiments, et 20 en capital circulant, soit en matières premières et en salaires. Avec ce capital, on obtient une quantité de produits dont le prix courant s'élève à la somme de 24. Si la circulation de la dernière partie du capital s'opère en trois mois, c'est-à-dire si la production est assez rapide pour qu'en trois mois les produits aient été créés, échangés contre une somme de 24 et appliqués de nouveau à la production sous forme de matière première et de salaires, il est certain que le fabricant pourra chaque année réaliser, en sus de son capital, une somme de 16, dont 6 seront nécessaires pour maintenir le capital fixe en pleine valeur, et 10 représenteront un profit net de 10 pour 100 sur le capital entier. Supposons, en outre, que cette circulation trimestrielle s'opère au moyen d'un travail de 12 heures par jour, et répartissons sur ces 12 heures la somme de 96, qui représente la valeur totale des produits créés successivement dans l'année : chaque demi-heure de travail représentera une quantité de produits égale à 4. Donc, quatre demi-heures, ou deux heures, représenteront une quantité de produits égale à 16, c'est-à-dire à la somme qui constitue le profit brut du manufacturier ; en sorte que, si l'on retranche ces deux heures de la journée de travail, on lui retranchera non-seulement tout son profit net,

Digitized by Google

mais encore cet excédant qui représente la destruction de valeur annuelle du capital fixe. Le manufacturier, dans cette hypothèse, travaillerait donc à perte. Si on ne retranche qu'une heure de la journée de travail, il n'y aura point de perte, mais le profit net se trouvera réduit à 2 pour 100; si l'on ne retranche qu'une demi-heure, le profit restera de 6 pour 100.

Lors de la présentation des bills qui forment aujourd'hui la législation anglaise sur ce point, le calcul que je viens de rappeler fut présenté à plusieurs reprises et sous des formes diverses, par les adversaires de la restriction, pour démontrer qu'elle porterait un coup fatal aux principales industries du pays. D'autres personnes craignaient, avec plus de raison, que la restriction, qui ne devait être appliquée et qui n'est réellement applicable qu'à certaines branches de la production en grand, ne devînt ruineuse pour les ouvriers, au lieu de l'être pour les fabricants, parce qu'elle aboutirait à un abaissement excessif du salaire dans les industries réglementées, grâce au double courant qui s'établirait dans le sens d'une augmentation de l'offre et d'une diminution de la demande, les travailleurs des autres industries étant attirés vers celles-là par les avantages de la restriction et les capitaux en étant détournés par l'abaissement des profits.

L'événement n'a justifié aucune de ces prévisions. L'hypothèse de laquelle je suis parti pour apprécier les effets de la restriction ne s'est point réalisée, le mouvement des machines ayant pu être accéléré sans inconvénients et sans périls, ce qui a fait gagner au travail en efficacité tout ce qu'il perdait en durée. Le profit des fabricants n'a donc point diminué, et, quoique les industries réglementées aient vu s'augmenter le nombre de leurs ouvriers, le salaire s'y est plutôt élevé qu'abaissé, grâce à un accroissement plus rapide encore de la demande de travail. Peu d'années après la mise en vigueur du bill de 1850, en Angleterre, c'est-à-dire dans le pays où la réforme a été appliquée avec le plus d'étendue

Digitized by Google

et de suite, on constatait un redoublement d'activité dans les industries soumises à la loi, notamment dans l'industrie cotonnière, qui emploie, à elle seule, beaucoup plus de capital que toutes les autres ensemble.

L'essor qu'a pris de nos jours l'industrie que je viens de nommer est pour beaucoup dans ces remarquables résultats. Le développement de cette production, qui dispose de capitaux s'accumulant sans cesse, qui répond à un besoin de plus en plus général, et qui trouve des consommateurs de plus en plus nombreux et plus riches, suit une marche tellement rapide, qu'il défie tous les obstacles et surmonte toutes les difficultés. Sous l'influence des salaires croissants qui en sont résultés, les côtés même les plus sombres de la condition du prolétaire se sont éclaircis, les conséquences les plus abusives de l'organisme industriel ont été palliées; on a vu l'aisance pénétrer dans la classe ouvrière et y provoquer, chez les meilleures natures, une lutte souvent victorieuse contre l'engourdissement de l'intelligence, contre les tentations de la sensualité, contre la dispersion et la démoralisation de la famille. L'accroissement continu de la demande de travail a modifié de fait les rapports des patrons avec leurs ouvriers, en inspirant aux uns et aux autres cette alacrité et en même temps cet esprit de justice et de bienveillance que produit la jouissance d'un présent meilleur que le passé, jointe à la perspective d'un avenir encore meilleur.

Il en est du prolétariat, pour la société, comme de certains vices de constitution chez les individus. Dans la force de l'âge, quand le développement physique s'opère énergiquement sous l'action d'un principe vital non affaibli, le principe morbide ne se manifeste point et demeure inactif. Cependant, il subsiste comme principe, et on le verra tôt ou tard, les forces de l'individu venant à décliner, se développer avec d'autant plus d'énergie, que les organes qui en sont le siége auront acquis eux-mêmes plus de solidité et de consistance.

Digitized by Google

Appliquées, dans les circonstances actuelles, à un organisme industriel en progrès, les lois sur la continuité et la durée du travail ont eu pour unique résultat d'améliorer sensiblement la condition économique d'une nombreuse catégorie de travailleurs; appliquées dans d'autres circonstances et à des industries stationnaires ou déclinantes, ces mêmes lois auraient eu des effets tout contraires et réalisé probablement les prévisions et les calculs de ceux qui les repoussaient. Si l'avenir réserve à l'industrie cotonnière une période plus ou moins prolongée de stagnation et de déclin, on verra le prolétariat se poser de nouveau comme un problème, avec des proportions agrandies, qui en rendront la solution plus difficile.

Ce serait donc une grave erreur d'envisager le succès actuel des lois restrictives dont je viens de parler comme un argument décisif en faveur de l'intervention de l'Etat dans les rapports du capital avec le travail, ou dans toute autre manifestation de la vie économique d'une société. Quelque motivée que soit une telle intervention, et j'ai reconnu que dans le cas dont il s'agit elle l'était au plus haut degré, le succès en est toujours douteux, toujours plus ou moins dépendant de circonstances que le législateur n'a le pouvoir ni de faire naître, si elles doivent être favorables, ni d'écarter, dans le cas contraire.

§ 4. — *Organisation du travail.*

Les obstacles devant lesquels recule tout législateur éclairé n'arrêtent point les théoriciens socialistes, généralement peu initiés à la connaissance des vérités économiques, ou remplis d'une confiance aveugle dans leur principe, auquel ils attribuent sans doute le pouvoir de transformer la nature humaine.

Sous le nom d'organisation du travail, on a proposé diverses utopies, reposant toutes sur ce principe, que l'Etat

Digitized by Google

peut et doit régler par des lois générales les rapports du travail avec le capital, par conséquent fixer la rémunération des travailleurs et les autres conditions de leur concours à l'œuvre de la production. Il suffira, pour renverser toutes ces utopies, de montrer à quelles conséquences absurdes et impraticables conduirait leur principe.

Les principes qui régissent actuellement le travail et qui déterminent la condition de l'ouvrier sont ceux-ci :

1° Tout travailleur est libre d'appliquer son activité au genre d'industrie qu'il préfère et de vendre son travail à qui lui en donne le meilleur prix ;

2° Tout capitaliste est libre aussi de disposer de son capital comme bon lui semble et d'employer les travailleurs qui lui font les meilleures conditions;

3° Tout homme, qu'il soit ouvrier ou maître, supporte la responsabilité de sa propre conduite et n'en doit compte qu'à lui-même et à Dieu, tant qu'il respecte la loi écrite. Ainsi, le paresseux subit les conséquences de sa paresse, le vicieux de ses vices, l'incapable de son incapacité, le fou de sa folie.

Les merveilleux progrès qu'a faits la civilisation matérielle depuis un demi-siècle sont dus à l'application de ce régime de liberté. Auquel des principes dont il se compose veut-on mettre des restrictions ?

Si on laisse intacts les deux premiers, l'isolement des ouvriers subsistera et le troisième principe sera forcément maintenu, car on ne saurait concilier l'isolement avec l'association, l'isolement pour le choix de la profession et du maître avec l'association pour les gains et les pertes des travailleurs.

Modifiera-t-on le premier principe et le troisième, sans toucher au second? Ce serait imposer aux travailleurs le sacrifice de leur liberté, sans leur offrir en échange aucun avantage certain. Supposez les ouvriers de chaque industrie associés, embrigadés, traitant collectivement et sous des conditions uniformes avec les capitalistes demeurés parfaitement maîtres de leurs capitaux. Ce sera comme une grève perma-

Digitized by Google

nente et générale, à laquelle ceux-ci opposeront une coalition non moins permanente et générale. Et les capitalistes n'auront pas même besoin de s'entendre et d'agir d'un commun accord. Si une partie d'entre eux se décidaient à subir les conditions imposées, ils ne pourraient fournir du travail qu'à un certain nombre d'ouvriers, dont le travail devrait alors entretenir l'association tout entière.

Evidemment, pour que les ouvriers puissent vivre et imposer leurs conditions aux capitalistes, il faudra que l'Etat les entretienne en leur fournissant du travail, le tout aux dépens des contribuables, aux dépens aussi de l'épargne générale, qui sera diminuée à la fois par cette contribution et par l'inaction des capitaux récalcitrants.

Mais, si les ouvriers sont mis en mesure d'imposer leurs conditions aux capitalistes, ces conditions seront uniformes, au moins dans chaque industrie, de sorte que l'ouvrier diligent, intelligent, vigoureux n'en obtiendra pas d'autres que l'ouvrier négligent, borné, faible de corps. Comment, sous un tel régime, la moyenne des forces physiques et intellectuelles déployées dans le travail ne serait-elle pas abaissée? Comment le travail conserverait-il toute son efficacité, quand les moindres efforts seraient rémunérés comme les plus grands?

Ainsi, en même temps que le travail deviendrait plus coûteux, il deviendrait moins efficace; pour des conditions que les capitalistes n'auraient pas subies de leur plein gré, et qui dépasseraient par conséquent la valeur normale du travail, ils obtiendraient une moindre somme d'efforts et des efforts de moindre qualité. Que deviendrait alors le profit des entrepreneurs d'industrie? Ceux-ci voudraient-ils et pourraient-ils demeurer chargés de tous les risques de leurs entreprises? Songeraient-ils à augmenter, par leurs épargnes, des capitaux dont l'emploi serait devenu ou pourrait devenir désavantageux? Ceux qui se retireraient ruinés de cette lutte inégale seraient-ils remplacés par d'autres capitalistes prêts à faire

Digitized by Google

de nouvelles avances ? Quel ouvrier serait assez déraisonnable pour aspirer à une telle position ? Quel père de famille s'imposerait des privations pour laisser à ses enfants une fortune aussi précaire ?

Cependant le nombre des travailleurs salariés tendrait à s'augmenter de jour en jour, soit parce que beaucoup de capitalistes se trouveraient réduits à cette condition après avoir consommé leurs capitaux, soit, surtout, parce que les familles vouées au travail, ayant, de par la loi, leur existence largement garantie, seraient soustraites à l'action des causes, tant préventives que destructives, qui règlent et modèrent, sous l'empire du droit commun, l'accroissement de la population.

Dans cette situation, il faudrait bien que l'Etat fît un pas de plus et qu'il en vînt à supprimer le second principe, en s'emparant de tout ce qu'il resterait de capitaux disponibles, sous une forme quelconque, pour fournir du travail à cette masse croissante d'ouvriers, et en devenant ainsi l'unique entrepreneur de toute l'industrie du pays, le distributeur unique de tous les revenus individuels.

Mais cette phase de l'organisation du travail serait courte, car il arriverait bientôt un moment où la société se trouverait trop appauvrie pour continuer de fournir du travail et un salaire à tous les ouvriers, un moment où son passif, représenté par l'offre du travail, dépasserait tellement son actif, représenté par les capitaux disponibles, qu'il ne resterait plus qu'à jeter ce capital lui-même en pâture aux travailleurs affamés, c'est-à-dire à réaliser la dernière conséquence, la conclusion fatale d'une tentative insensée, en détruisant d'un même coup toute richesse et toute civilisation.

Beaucoup de gens repoussent avec chaleur et sincérité les utopies du communisme, sans se douter que d'autres idées, dont ils poursuivent l'application avec non moins de sincérité et de chaleur, peuvent aboutir pratiquement au même résultat que celles des communistes. C'est là certainement

Digitized by Google

qu'aboutirait l'organisation du travail, si elle était logiquement pratiquée, puisque, en mettant la condition de l'ouvrier à l'abri des suites de son imprévoyance et en privant le capitaliste de la garantie qui lui assure le libre emploi de son capital et de ses épargnes, elle supprimerait les deux stimulants par l'action desquels la richesse est produite et accumulée.

Les hommes sont ainsi faits que, pour jouir des avantages inhérents à l'état de société, ils doivent soumettre à certaines conditions leurs rapports sociaux et leur vie collective. Sans les stimulants du besoin et de l'inégalité, point de richesse ni de civilisation; c'est là une loi aussi certaine et aussi invariable que celle qui régit les mouvements des corps célestes.

L'Etat, dira-t-on, n'irait pas jusqu'à s'emparer des capitaux disponibles, ni surtout jusqu'à les livrer à une consommation improductive; il reculerait devant ces conséquences extrêmes du principe.

Que le gouvernement qui représenterait l'Etat fût tenté de reculer, je le crois sans peine; mais le pourrait-il, lorsque le peuple des ouvriers, devenu puissant par son nombre et par son organisation, lui demanderait, en se fondant sur une loi positive, l'exécution sincère et complète des promesses antérieures?

§ 5. — *Associations ouvrières.*

Les associations ouvrières qu'on a vues s'organiser dans diverses branches de la production, en Angleterre, en France, en Allemagne et en Suisse, constituent sans contredit une expérience intéressante, qui prouve que la présence d'un patron capitaliste, disposant seul du capital et recueillant seul le profit, n'est pas rigoureusement indispensable dans l'œuvre de la production industrielle. De simples ouvriers ont pu, en s'associant et en réunissant leurs modiques épargnes, for-

Digitized by Google

mer des entreprises industrielles, dont l'activité s'est agrandie par leurs seuls efforts, et s'est maintenue assez longtemps pour assurer à chacun d'eux un bénéfice considérable, à plusieurs la position de capitalistes indépendants.

Ce serait, toutefois, attribuer à cette expérience plus de portée qu'elle n'en a réellement, que d'en conclure la possibilité d'une organisation générale, qui mettrait fin au prolétariat et à tout antagonisme entre les intérêts du capital et ceux du travail, en faisant de tous les travailleurs autant de capitalistes.

D'abord, les proportions que l'expérience a jusqu'à présent atteintes ne justifient pas une telle conclusion. En réunissant les associations ouvrières de tous les pays que j'ai nommés, on en compterait tout au plus cent, comprenant à peine dix mille associés, sur un chiffre total de travailleurs industriels qui s'élève certainement à plus de dix millions. Cette transformation de l'organisme industriel a donc encore aujourd'hui le caractère d'un fait anormal, d'une exception, et, lorsqu'on l'étudie de près, on reconnaît bientôt qu'elle doit ce caractère à des causes permanentes et générales, tandis que le succès des expériences faites s'explique par des causes temporaires et accidentelles.

La plupart des associations ouvrières qui ont grandi et prospéré étaient gouvernées par un chef, que son habileté, son énergie, son intelligence distinguaient des autres associés, et qui avait obtenu de leur confiance, ou assumé par une sorte d'usurpation, la direction suprême de l'entreprise. Le besoin d'unité dans cette direction s'est généralement fait sentir, et il a toujours obtenu satisfaction, en dépit des formes plus ou moins démocratiques dont l'organisation première se trouvait embarrassée. Cette unité doit être, en effet, une condition absolue du succès, dans tout déploiement collectif d'activité où il faut que les efforts de plusieurs hommes soient combinés entre eux, de manière à converger sans interruption vers un but commun.

Digitized by Google

Mais l'unité de direction ne suffit pas pour donner à l'association ouvrière le degré de consistance qui peut seul en assurer la durée ; il faut, avant tout, qu'elle forme ou qu'elle complète le capital dont elle a besoin, et que tous les associés s'imposent à cet effet des efforts et des sacrifices, dont la continuité et la durée impliquent un déploiement constant et uniforme de persévérance et de force morale. Or, n'est-il pas évident que le degré d'instruction, d'intelligence, d'activité et de moralité, qu'exige la direction d'une entreprise industrielle ainsi organisée, l'empire que chacun des associés doit y exercer sur ses instincts et ses penchants naturels, ne seront jamais communs chez la population prolétaire, ni, à vrai dire, chez aucune classe de la société ?

Avec l'organisation actuelle de l'industrie, où la possession exclusive du capital, jointe à la supériorité de position sociale qui en résulte directement ou indirectement, assure au patron, dans la conduite de son entreprise, une entière liberté, où la réussite de ses affaires ne dépend point des sacrifices que sauront s'imposer les ouvriers qu'il emploie, et où, lorsque ceux-ci font volontairement des économies, ce n'est pas à lui, mais à une caisse d'épargne qu'ils les confient, avec cette organisation, dis-je, le patron et ses ouvriers ne sont point appelés à un déploiement d'aptitude intellectuelle ou de force morale, à des efforts d'intelligence ou de volonté, qui dépassent, en moyenne, ce que l'on peut attendre de l'éducation qu'ils ont reçue et des mobiles qui les font agir. Une capacité ordinaire suffit de part et d'autre, lors même que le patron veut étendre son influence jusque sur la conduite et les sentiments de ses travailleurs salariés.

Au contraire, l'établissement, le maintien et le développement de l'association ouvrière ne sont possibles qu'avec certaines conditions de capacité intellectuelle et morale, dont la réunion sera toujours un fait exceptionnel, et qui empêcheront qu'elle puisse jamais devenir la forme définitive et normale de l'organisme industriel.

Digitized by Google

L'organisation associative subsistera peut-être comme exception ; il y aura toujours peut-être, parmi les meilleurs éléments du prolétariat, quelques individus, qui, dans le sentiment de leurs forces et en vue d'une satisfaction d'orgueil parfaitement légitime, uniront leurs efforts pour s'élever ainsi par eux-mêmes à l'indépendance, au prix de sacrifices prolongés et de cruelles privations. Mais pousser le prolétariat tout entier dans cette voie par des subventions, par des prêts, par des encouragements directs, ce serait tendre un piége à la présomption et amorcer la cupidité du plus grand nombre, sans amener d'autre résultat que le gaspillage et la destruction des capitaux engagés.

SECTION V.

Action médiate par les consommations.

C'est par les consommations du prolétaire que se manifestent en grande partie les résultats de sa condition, puisqu'elles représentent la somme de bien-être matériel que son salaire suffit à lui procurer; mais cette somme de bien-être peut, à son tour, réagir sur la condition du prolétaire, en exerçant sur l'ensemble de son développement et de ses besoins une influence bonne ou mauvaise. Améliorer les consommations en vue de cette influence, par des moyens qui n'agiront point directement sur les salaires, ce sera donc exercer une action médiate sur la condition des ouvriers salariés.

C'est encore l'association qui rend possible cette action médiate, grâce à l'économie qui résulte de toute production en grand, et en général de toute concentration d'activité. Cependant, il y a, dans l'emploi de ce moyen, un principe dirigeant à suivre et certains écueils à éviter. Le principe étant général, je dois l'énoncer avant d'entrer dans le détail des applications.

On peut économiser sur ses consommations de deux ma-

Digitized by Google

nières : en se procurant les produits à meilleur marché, ou en se procurant, pour un même prix, des produits plus abondants ou de meilleure qualité. Le propriétaire et le capitaliste, dont les revenus ne dépendent pas du tout de la nature et de l'étendue de leurs besoins, peuvent choisir à leur gré entre ces deux sortes d'économie ; pour les ouvriers salariés, la seconde est évidemment préférable, car la première pourrait, en abaissant le prix normal de leur travail, laisser leur condition intacte et ne profiter qu'aux patrons industriels qui les emploient. Son premier effet serait sans doute de rendre le salaire nominal courant supérieur au salaire normal, puisque les besoins de l'ouvrier seraient satisfaits à un moindre prix, et, s'il en profitait pour épargner la différence en vue de l'avenir, ce serait un résultat qui ne laisserait rien à désirer ; mais il pourrait arriver, et cette supposition n'est que trop justifiée par l'expérience, que l'économie procurée sur les consommations nécessaires et licites ne profitât qu'à des consomsommations illicites ou abusives, ou qu'elle favorisât un accroissement de population, qui finirait par abaisser le salaire nominal au taux déterminé par le prix réduit des consommations.

On doit donc, dans les institutions dont je vais parler, avoir essentiellement pour but d'améliorer les consommations du prolétaire, non d'en réduire le prix ; d'étendre et de multiplier ses besoins, non de les rendre plus faciles à satisfaire.

Si l'on observe ce principe dirigeant et qu'on évite les écueils que j'indiquerai, la science économique n'élève aucune objection contre l'action médiate exercée sur la condition des prolétaires par les deux genres d'institutions que je vais mentionner.

§ 1. — *Cités ouvrières.*

C'est en partant d'une idée parfaitement vraie, que la philanthropie a recommandé, favorisé, provoqué la construction

Digitized by Google

de demeures exclusivement destinées à la classe ouvrière et réunissant les conditions qui manquent presque toujours aux logements que leur prix met à la portée des familles de cette classe. Il faudrait n'avoir jamais observé de près la vie intérieure de ces familles, pour révoquer en doute l'influence heureuse que peut exercer, sur l'ensemble de leur développement physique et moral, une habitation salubre, commode, bien éclairée, bien aérée, bien distribuée. Si l'on peut joindre à cette amélioration matérielle quelques établissements communs, répondant à d'autres besoins, tels qu'une buanderie, une maison de bains, une école, une bibliothèque, une salle de lecture et de réunion, l'influence dont il s'agit pourra opérer une réforme complète et durable dans les mœurs, dans les besoins, dans les penchants du prolétaire, élever ainsi son salaire normal et lui inspirer la prévoyance qui lui est nécessaire pour prévenir ou pour supporter l'abaissement éventuel de son salaire courant.

Ce dernier effet, toutefois, ne pourrait se réaliser que là où les cités ouvrières auraient pris assez d'extension, sinon pour abriter tout le prolétariat, au moins pour obliger les propriétaires de maisons, par la concurrence qu'elles leur feraient, à consulter les intérêts de cette classe de locataires, et cette réflexion m'amène à signaler ici un premier écueil, contre lequel vont souvent se briser les œuvres philanthropiques.

Dans une institution qui doit agir d'une manière durable sur une classe entière de la société, il faut éviter tout ce qui pourrait l'empêcher de s'étendre et de se vulgariser, en particulier tout ce qui implique l'action générale et permanente de mobiles qui sont, de leur nature, exceptionnels ou temporaires, tels que la piété, la charité, le dévouement. Une cité ouvrière qui exige, de la part de ses fondateurs, ou de ceux qui la maintiennent et la dirigent, des efforts et des sacrifices qu'on ne peut pas attendre de la masse des hommes n'est qu'un acte exceptionnel de philanthropie, une expérience,

Digitized by Google

et une expérience fallacieuse, produisant certains effets qui ne pourront jamais se généraliser et ne produisant point ceux qui résulteraient de l'institution généralisée. La cité ouvrière ne prendra rang parmi les moyens efficaces d'agir sur le prolétariat, que du jour où elle assumera le caractère, les proportions et les formes d'une spéculation ordinaire, promettant aux capitaux qu'on y engagera et à l'activité qu'on y déploiera une compensation et une rémunération suffisantes.

D'un autre côté, les cités ouvrières présentent un vice qu'on ne peut pas en écarter, parce qu'il est inhérent à leur principe, c'est qu'elles favorisent l'agglomération locale de populations homogènes; et ce vice deviendrait d'autant plus nuisible, que l'institution se généraliserait davantage. On a vu, plus haut, que l'agglomération des prolétaires est un des mauvais résultats de la fabrication en grand; les cités ouvrières rendraient cette agglomération plus complète et plus universelle. Dans les fabriques, cependant, le mal peut recevoir un correctif, parce que l'agglomération ne se borne pas à rapprocher les ouvriers les uns des autres; elle les groupe autour d'un supérieur, auquel sa position fournit les moyens d'exercer, s'il le veut, une action puissante sur les sentiments et les idées de ce peuple d'ouvriers qui l'entoure.

Ce correctif est-il incompatible avec les formes essentielles de la cité ouvrière? Non, car le patronage y trouverait son organe naturel dans la personne du gérant de l'entreprise. L'expérience en a même été faite avec succès, si je ne me trompe, dans la cité ouvrière de Mulhouse.

Le problème serait donc de rendre le correctif tellement connexe avec l'institution, qu'il dût nécessairement se généraliser avec elle. Il faudrait que l'aptitude intellectuelle et morale, pour l'exercice du patronage en question, fût intimement liée avec les intérêts économiques de l'entreprise, qu'elle devînt elle-même un de ces intérêts, qu'elle se trouvât ainsi garantie par un choix que l'intérêt personnel ren-

Digitized by Google

drait judicieux, et par une responsabilité que l'intérêt personnel rendrait efficace.

§ 2. — *Sociétés de consommation.*

Le but des sociétés de consommation est de faire pour le prolétaire, à l'égard des aliments, quelquefois aussi des vêtements, ce que les cités ouvrières font pour le logement, c'est-à-dire de lui procurer une consommation suffisante et de bonne qualité, au prix qu'il paye d'ordinaire pour une consommation insuffisante et de mauvaise qualité. Le principe dirigeant s'y applique de la même manière et l'on y rencontre le même écueil ; mais il suffit, pour assurer l'application du principe et pour éviter l'écueil, de laisser aux ouvriers eux-mêmes le soin de former et d'administrer les associations dont il s'agit ; le nombre et le remarquable développement de celles qui sont nées ainsi spontanément, au sein de la classe ouvrière, en Angleterre, en Allemagne et en Suisse, prouve suffisamment que cette classe comprend, à cet égard, ses véritables intérêts et qu'elle trouve en elle-même la volonté et les moyens d'y pourvoir.

S'il est difficile, en effet, pour ne pas dire impossible, à une association de simples ouvriers, de se procurer, par les épargnes réunies de ses membres et par son crédit, le capital nécessaire pour acheter un terrain et pour y bâtir des maisons, il lui est toujours possible, facile même, de se procurer, pour la consommation journalière de ses membres, des denrées et des marchandises de bon aloi, en achetant à la fois, au moyen des cotisations réunies des associés, ce qu'elle leur distribuera ou leur vendra en détail.

Quant au principe dirigeant, l'application en est assurée, quoique l'association, tout en se procurant des denrées de bonne qualité, réalise presque toujours des économies sur les prix d'achat ; car les associés ont généralement la sagesse de statuer d'avance que ces économies seront laissées entre

Digitized by Google

les mains de l'association elle-même, afin de former un fonds de réserve, dont chacun d'eux ne pourra retirer sa part que dans certains cas exceptionnels, ou lorsque le fonds accumulé sera devenu suffisant pour assurer à chacun des participants une honnête aisance. Grâce à cette règle, les économies individuelles qui se réalisent sur les consommations journalières ne peuvent jamais avoir pour résultat d'abaisser le salaire courant, ni d'empêcher une élévation du salaire normal ; car, au lieu de favoriser l'imprévoyance et les habitudes vicieuses des associés, elles tendent à leur inspirer de la prévoyance et à stimuler leur activité, en faisant dépendre de cette prévoyance et de cette activité l'accroissement de la part qui leur sera réservée dans le fonds commun.

Mais les sociétés de consommation présentent un autre écueil, caché sous un avantage apparent, à l'attrait duquel cèdent facilement ceux qui les forment pour eux-mêmes, ou ceux qui les organisent pour d'autres par philanthropie ou par spéculation; je veux parler de la consommation sur place, dans des locaux appartenant à l'association ou loués par elle à cet effet.

La préparation des aliments est une production qui, comme toute autre production, devient d'autant plus économique, c'est-à-dire exige d'autant moins d'avances, relativement à la quantité du produit obtenu, qu'elle se pratique plus en grand ; elle offre donc la possibilité, quand elle s'opère à la fois pour quelques centaines de personnes, de réaliser une économie considérable sur la consommation journalière de chacune de ces personnes. Substituer un ménage commun aux ménages individuels de tous les associés paraît ainsi, aux organisateurs des sociétés de consommation, un perfectionnement très-réel et très-désirable de l'institution et comme le couronnement de l'œuvre qu'ils entreprennent. Le premier pas, dans cette voie, consiste à livrer aux familles associées des aliments tout préparés, qu'elles emportent et consomment chez elles; le second, à établir des réfectoires com-

Digitized by Google

muns, de véritables restaurants, où elles viennent se réunir pour prendre leurs repas.

Or, ces deux perfectionnements ont pour résultat de supprimer l'une après l'autre les deux causes matérielles de la vie de famille, savoir : la principale occupation qui attache au foyer domestique la femme et les filles de l'ouvrier, puis la principale occasion qui rassemble autour de ce foyer les membres épars de la famille. Privé ainsi de ce qui l'anime, de ce qui le remplit, de ce qui le caractérise d'ordinaire, le foyer domestique n'est plus qu'un domicile nocturne, habituellement froid, désert, silencieux, dans lequel l'ouvrier ne rentre qu'à regret lorsque le besoin de repos l'y oblige, et qu'il s'empresse de quitter chaque matin pour l'atelier de travail et le réfectoire commun, où se concentre pour lui désormais toute son existence d'homme éveillé, où s'accomplissent tous les actes qui donnent du prix à cette existence. Grande économie, sans doute, pour le prolétaire, qui n'a plus de dépenses à faire pour entretenir un ménage, et dont la femme et les enfants pourront se vouer exclusivement à un travail salarié ; mais lacune encore plus grande, lacune immense, irréparable, dans la vie morale de ce groupe, que la nature avait créé en vue de devoirs réciproques à remplir, qu'elle avait cimenté par de puissantes affections mutuelles, et dont les membres vont se désunir, se disperser, puis se fondre dans une masse incohérente d'individus, rassemblés seulement par le besoin de travail et par le besoin de se nourrir, par les intérêts matériels du salaire et de la consommation !

Jamais la philanthropie n'a fait plus complétement fausse route qu'en introduisant dans l'institution dont je parle ce fatal principe de la consommation en commun, en agissant ainsi à contre-sens du but qu'elle poursuit par d'autres voies, de celui qu'elle se propose notamment par l'institution des cités ouvrières.

Tandis que les cités ouvrières tendent à relier, à resserrer,

Digitized by Google

à consolider le faisceau de la famille, en rendant le foyer domestique aussi attrayant que possible, les consommations en commun dépouillent le foyer domestique de tout ce qui en fait l'attrait, délient le faisceau lui-même, séparent les uns des autres, au moral comme au physique, les éléments dont il se compose, et, au lieu de couronner l'ouvre philanthropique des sociétés de consommation, ne font que renforcer et compléter l'influence démoralisante de l'agglomération des prolétaires.

Je me borne à ces courtes réflexions, sur un point qui ne se rattache qu'indirectement aux intérêts économiques de la société. Pour épuiser le sujet, il y aurait d'autres questions à traiter ; il y aurait surtout à examiner ce que deviendrait l'éducation de la femme, sous un régime qui lui rendrait parfaitement étrangères, dès sa naissance, toutes les occupations et jusqu'à l'idée même du ménage.

SECTION VI.

Action médiate par les institutions de prévoyance.

Un des caractères les plus fâcheux de la condition des prolétaires, c'est qu'elle dépend de causes variables, qui la rendent précaire et inconstante, le travail auquel il se voue pouvant se trouver interrompu ou ralenti par un chômage plus ou moins général, qu'il n'a aucun moyen de prévenir, ou par les maladies, les infirmités et la vieillesse, auxquelles la personne même du travailleur est sujette. S'il consomme journellement tout son salaire, cette menace incessante de chômages devient une menace de privations intolérables pour lui et pour les siens, par conséquent la cause d'une insécurité permanente, qui plane sur toute sa vie, et dont le sentiment est en lui-même, indépendamment des éventualités qui le justifient, une souffrance morale très-réelle.

Le seul préservatif efficace contre ce mal présent et ce dan-

Digitized by Google

ger éventuel, c'est la prévoyance, qui, d'un côté, impose des bornes à l'accroissement du nombre des travailleurs, et de l'autre, amasse des ressources, prélevées sur le salaire actuel et certain, en vue d'un avenir toujours incertain. De ces deux effets, ou plutôt de ces deux modes d'application de la prévoyance, le second peut seul être directement provoqué et facilité par des institutions spéciales, créées dans ce but; le premier ne saurait l'être que par un ensemble de moyens que leur portée beaucoup plus générale exclut du domaine de la science économique.

Les institutions de prévoyance, en d'autres termes, les institutions ayant pour but de provoquer et de faciliter l'épargne chez les travailleurs salariés, sont de trois espèces, savoir : les caisses d'épargne, les caisses de retraite et les sociétés de secours mutuels.

§ 1. — *Caisses d'épargne.*

Ce qui distingue les caisses d'épargne, c'est, d'abord, qu'elles reçoivent les épargnes sans leur assigner aucune destination spéciale et qu'elles fournissent ainsi des ressources applicables à toutes les diminutions et les interruptions éventuelles du salaire; c'est, en second lieu, qu'elles n'établissent entre leurs déposants aucune solidarité, aucune garantie mutuelle, le droit de chacun d'eux étant strictement borné aux sommes qu'il a déposées lui-même, augmentées de l'intérêt que promettent les statuts; c'est, enfin, qu'elles ne peuvent guère subsister sans l'intervention active et gratuite de personnes qui sont initiées à la pratique des affaires et qui acceptent la responsabilité des placements. Cette dernière circonstance, au reste, il faut le dire à la louange des hommes de cette catégorie, n'a point empêché les caisses d'épargne de se répandre et de se multiplier, partout où le besoin s'en est fait sentir. Si elles ne sont pas entrées bien avant, jusqu'ici, dans les mœurs du prolétariat; si les prolé-

Digitized by Google

taires ne forment, généralement, qu'une minorité dans le nombre des déposants, et si cette minorité n'est elle-même qu'une fraction minime de la classe dont elle fait partie, cela tient probablement à ce que les caisses d'épargne, ne faisant aucun usage du principe d'association, ne profitent ni de cette sorte d'entraînement qui accompagne toujours les applications de ce principe, ni de l'appât que présentent les chances aléatoires résultant de la solidarité.

D'un autre côté, les caisses d'épargne ont l'avantage de laisser parfaitement intact, chez celui qui en fait usage, le sentiment de sa responsabilité individuelle, par conséquent d'exercer une action salutaire sur ses facultés morales. Si elles n'agissent guère que sur les meilleurs éléments du prolétariat, elles tendent certainement à les rendre encore meilleurs, à les fortifier contre l'influence démoralisante du milieu dans lequel ils vivent, à créer et à maintenir ainsi, dans ce milieu même, des exemples vivants de ce que peut faire, par ses propres efforts de prévoyance et d'activité, chacun des individus qui le composent, pour élever sa condition et acquérir l'indépendance.

Je n'ajouterai rien ici au sujet de cette institution, qui a déjà été longuement examinée, dans un précédent chapitre, comme moyen de favoriser l'accumulation du capital. Son but philanthropique exige, pour être atteint, les mêmes conditions que son but économique, puisqu'il est évident que tout ce qui peut la rendre plus ou moins propre à stimuler l'épargne doit la rendre au même degré propre à développer et à récompenser la prévoyance.

§ 2. — *Caisses de retraite.*

Les infirmités et la faiblesse qu'amène un âge avancé sont, ainsi que les maladies accidentelles, des éventualités presque inévitables, auxquelles tout homme doit s'attendre et se préparer. Pour le prolétaire, dont elles menacent de faire cesser

Digitized by Google

ou d'interrompre le travail, par conséquent le salaire journalier, l'unique revenu, cette préparation est doublement nécessaire. Les secours de sa famille, s'il en a une et qu'elle soit en état de le secourir, sinon l'assistance publique ou privée, telles sont les seules ressources extérieures que lui laisserait l'imprévoyance ; ressources précaires, humiliantes, qui ne pourraient devenir certaines pour tous, sans devenir tout à fait insuffisantes pour chacun.

Les caisses d'épargne ne sauraient pourvoir entièrement à ces besoins éventuels ; d'abord, parce qu'elles sont obligées, pour s'assurer des placements commodes, solides, faciles à surveiller, de restreindre autant que possible la somme totale des dépôts qu'elles peuvent recevoir, par conséquent de fixer des limites étroites aux dépôts individuels ; ensuite, parce que la somme que chaque déposant peut en retirer à un moment quelconque n'a aucun rapport nécessaire avec le besoin accidentel qu'une infirmité ou une maladie fait survenir à ce même moment.

Ce n'est pas avec un capital de 1,500, de 2,000 ou même de 2,500 francs, de quelque manière qu'il l'emploie, qu'un ouvrier septuagénaire, obligé de renoncer au travail qui le faisait vivre, pourra suffire à tous ses besoins, pendant une période qui peut s'étendre à dix, à quinze, à vingt années; et, si un ouvrier dans la force de l'âge, qui a commencé depuis quelques mois, quelques semaines, quelques jours seulement à faire des épargnes, devient tout à coup, par l'effet d'une maladie ou d'un accident, incapable de travailler, ce ne sera pas avec les ressources accumulées pendant une si courte période qu'il pourra faire face aux besoins résultant de ce chômage absolu.

Mais, comme la vieillesse et la maladie ne sont que des éventualités, auxquelles échappent une partie de ceux qu'elles menacent, le principe de la solidarité mutuelle fournit un moyen d'y pourvoir, en appliquant aux besoins de ceux qui sont atteints le produit des épargnes faites par tous ceux qui

Digitized by Google

sont menacés. Il s'agit, comme dans les assurances mutuelles, de pourvoir, au moyen d'une cotisation ou prime, payée par un certain nombre de personnes en vue d'un malheur éventuel, aux dommages qu'éprouvent celles de ces personnes pour qui le malheur se réalise. Au point de vue de la science économique, les institutions dont je vais parler se justifient donc par les mêmes motifs que l'assurance; elles ont le même résultat économique, celui de provoquer et de faciliter certaines épargnes, avant que la dépense à laquelle ces épargnes doivent être appliquées soit devenue nécessaire.

Les caisses de retraite ont pour but, ainsi que leur nom l'indique, d'assurer un revenu, une retraite, à ceux de leurs participants qui atteignent la vieillesse, c'est-à-dire l'âge, déterminé d'avance, auquel cesse, pour la plupart d'entre eux, la possibilité d'un travail continu et suffisamment rémunéré. Les dépôts y deviennent productifs au moyen de l'intérêt composé; mais le produit en est attribué, en proportion des sommes versées, aux seuls déposants qui atteignent l'âge fixé. Quant au capital lui-même, formé par les versements successifs de chaque déposant, on peut adopter deux systèmes : suivant l'un, ce capital est réservé à chaque déposant, pour être remboursé à lui-même, s'il le demande, ou, après son décès, aux héritiers qu'il laissera; suivant l'autre, il est abandonné, pour grossir, par son amortissement successif, la rente viagère que recevront les survivants. Chacun de ces systèmes, envisagé au point de vue philanthropique, présente des avantages, et ils ont l'un et l'autre leurs partisans; le système du capital réservé paraît décidément préférable, quand on se renferme dans le point de vue économique, puisqu'il n'amène point nécessairement la consommation des épargnes déposées, et que, en exigeant des participants de plus fortes épargnes, il stimule et développe à un plus haut degré leur prévoyance.

Outre cette question, l'organisation des caisses de retraite en

Digitized by Google

soulève trois autres, dont je ne ferai qu'une mention succincte, parce qu'elles sortent du domaine de la science économique.

L'Etat doit-il, ou non, intervenir dans cette organisation? En faveur de l'affirmative, on allègue la garantie plus complète que procure aux participants l'intervention de l'Etat, et de plus, la possibilité d'une administration dont les frais, étant confondus avec ceux du département des finances et supportés par la masse des contribuables, n'entraînent aucune réduction de la somme à distribuer sous forme de retraites. Pour la négative, on fait valoir les remboursements considérables et imprévus auxquels l'Etat peut se voir appelé, au moins dans le système qui réserve aux déposants leur capital, et, dans tous les cas, la somme énorme de dépôts qui peut se trouver accumulée entre les mains du gouvernement, sans destination immédiate.

D'un autre côté, il faut bien reconnaître que l'institution ne peut guère se réaliser par une association libre des seuls participants; d'abord, parce qu'elle exige un placement productif des sommes déposées; ensuite, parce que, l'échéance des retraites ayant lieu successivement, d'après l'âge des déposants, le montant de chaque retraite ne peut être fixé que par une supputation préalable des chances de survie, c'est-à-dire au moyen de certaines données statistiques et de certains calculs qui sont hors de la portée ordinaire de simples ouvriers. Or, si l'institution a besoin du patronage de personnes appartenant à la classe aisée de la société, ne peut-il pas arriver que cette circonstance l'empêche de naître, ou tout au moins de s'étendre et de se généraliser, là où le besoin en est le plus vivement senti?

L'institution doit-elle, ou non, être centralisée? La décentralisation a, sans contredit, l'avantage d'imprimer à chacune des caisses de retraite instituées un caractère d'intimité, qui rend la solidarité mutuelle plus sensible, et qui leur attire plus certainement l'intérêt des personnes capables de leur venir en aide par des subventions ou par un patronage

Digitized by Google

officieux ; mais la centralisation a pour elle un motif péremptoire, dans l'influence qu'elle exerce nécessairement sur le calcul des chances de survie. Plus l'institution est centralisée, plus est grand aussi le nombre des coparticipants, par conséquent plus sont à la fois vraies et constantes les moyennes qui servent de base au calcul. Ce motif ajoute une nouvelle force à ceux qui militent pour l'intervention de l'Etat.

Enfin, les versements doivent-ils être facultatifs ou obligatoires ? Cette question n'en est une que pour les caisses de retraite instituées et administrées par l'Etat, car la perception de versements obligatoires n'est possible que par des moyens coercitifs, dont l'Etat seul peut faire usage et assurer l'efficacité ; mais elle se rattache, dans cette application limitée, à une autre question plus générale, qui peut se formuler ainsi : Convient-il que l'Etat impose une assurance mutuelle quelconque ? Et cette question elle-même n'est qu'une forme de celle qui s'est de tout temps débattue entre l'ordre et la liberté ; entre l'ordre, qui conduit logiquement à rendre générales, impératives, uniformes, les institutions reconnues bonnes en elles-mêmes, bonnes en principe et par leurs résultats, et la liberté, qui implique non moins logiquement, pour chaque individu, le droit d'appliquer ses facultés activés comme il lui plaît et de disposer à son gré des résultats de cette application.

Avec les versements obligatoires, l'institution des caisses de retraite pourrait devenir tout à fait générale et embrasser le prolétariat tout entier ; mais où s'arrêterait-on dans cette voie ? Si l'état peut imposer l'épargne aux prolétaires et la soustraire en même temps à leur libre disposition, sur quel principe se fondera-t-on pour l'empêcher d'en agir de même à l'égard d'autres classes de la société ?

Quoique cette question, ainsi formulée, dépasse de beaucoup les limites dans lesquelles doit se renfermer la science économique, on comprend assez dans quel sens elle serait résolue par les principes dirigeants que fournit cette science.

Digitized by Google

§ 3. — *Sociétés de secours mutuels.*

Cette institution est si ancienne et aujourd'hui si généralement répandue, qu'il serait inutile d'en exposer ici l'organisation et d'en rappeler le but, que son nom indique suffisamment.

Les cotisations des sociétés de secours mutuels n'étant point destinées à former un capital ou à servir des rentes, mais seulement à fournir des secours temporaires à ceux des associés qu'une maladie ou toute autre incapacité accidentelle de travail prive de leur salaire journalier, les placements productifs ne sont pas une des nécessités de l'institution. Pourvu que les contributions annuelles de tous suffisent aux besoins éventuels qui peuvent surgir pendant une année, le but est pleinement atteint. Cependant, comme le produit annuel des cotisations peut dépasser la somme des secours à distribuer, comme il importe beaucoup qu'il la dépasse plutôt que de lui être inférieur, cette possibilité d'un excédant de recettes fait naître une question d'emploi, qui a reçu et peut recevoir des solutions diverses.

La société peut consacrer cet excédant de recettes à un banquet ou à d'autres consommations de pure jouissance ; elle peut aussi le porter au compte de l'année suivante, en opérant une déduction proportionnelle sur les cotisations ; elle peut enfin se créer un fonds de réserve, qui lui servira soit à couvrir, le cas échéant, un excédant de dépenses, qui est toujours dans le nombre des éventualités possibles, soit à étendre l'application de ses secours, en accordant, par exemple, des indemnités aux familles des ouvriers qui viennent à mourir, comme le fait la grande société anglaise des *Old Fellows*.

Or, ce troisième mode d'emploi, qui est sans contredit le meilleur, au point de vue philanthropique non moins qu'au point de vue économique, fait naître la nécessité d'un placement et complique ainsi de quelques rouages le mécanisme

Digitized by Google

administratif de l'institution. C'est un développement qu'elle reçoit, et qu'il est à désirer qu'elle reçoive partout, mais dont il est heureux cependant qu'elle puisse toujours se passer, car c'est à la simplicité de son mécanisme administratif qu'elle doit de s'être si facilement établie et si rapidement propagée ; c'est à cette simplicité qu'elle doit surtout d'avoir pu naître et de pouvoir vivre, au sein de la classe ouvrière, sans aucun patronage, sans aucune intervention officieuse ou officielle des classes aisées ou de l'Etat. Le patronage, que je considère comme un perfectionnement essentiel dans les associations populaires de toute espèce, pourvu qu'il y soit facultatif et librement accepté, devient une imperfection pour celles qui ne peuvent exister et se généraliser sans lui.

Il y a une si grande analogie entre le but des caisses de retraite et celui des sociétés de secours mutuels, qu'on s'étonne, au premier abord, de ne pas voir ces deux institutions se combiner souvent l'une avec l'autre, de manière à n'en former qu'une seule. Le fait est cependant que la poursuite cumulée de ces deux buts n'est presque pas possible, l'un exigeant une condition que l'autre rend inadmissible.

Il est de l'essence, en effet, des sociétés de secours mutuels que les cotisations y soient égales et annuelles pour tous les participants, puisqu'elles répondent à une chance annuelle et immédiate, qui est la même pour tous ; tandis que, les versements faits aux caisses de retraite répondant à une chance future, dont l'échéance est plus ou moins éloignée, pour chaque participant, suivant l'époque de son entrée en participation, il n'est pas possible qu'ils soient égaux, si les rentes qui en résultent doivent être égales, et il n'est d'aucune utilité, il est même nuisible au developpement de l'institution qu'ils le soient, si les rentes doivent être inégales.

Il n'y a pas même exception à la règle de l'égalité, pour les sociétés de secours mutuels qui ont formé un fonds de réserve. Il leur suffit d'exiger de chaque nouveau participant

Digitized by Google

un droit d'entrée, en compensation du droit qu'il acquiert sur le fonds commun.

L'intervention de l'Etat est-elle, sinon nécessaire, du moins utile et désirable, dans l'institution dont il s'agit ?

Elle ne l'est évidemment pas pour fonder, ni pour organiser les sociétés de secours mutuels, car l'extension rapide que ces sociétés ont prise parmi les populations industrielles de l'Europe, prouve qu'elles répondent à un besoin très-bien compris et senti par la classe ouvrière, et qu'elles sont définitivement entrées dans les mœurs de cette classe. Mais l'Etat peut et doit intervenir pour modifier, par des dispositions exceptionnelles en faveur de ces sociétés, la législation générale qui régit les associations et qui les soumet partout à des conditions et à des formalités plus ou moins gênantes et onéreuses; il doit intervenir aussi pour réprimer et même, au besoin, pour prévenir les abus auxquels peut donner lieu la liberté d'association appliquée sur une si grande échelle. Il n'est pas sans exemple qu'une société de secours mutuels, par son organisation, par le nombre immense des individus qui la composent et qu'elle appelle à délibérer sur leurs intérêts communs, par l'homogénéité enfin qui règne entre ces individus, appartenant tous à une même classe et ayant la même condition, le même degré de culture, le même genre de vie, soit devenue, à l'instigation de quelques meneurs ardents, ambitieux et habiles, une société politique, hostile à l'ordre établi, et capable, en poussant cette hostilité jusqu'à la révolte ouverte, de causer à un gouvernement de sérieux embarras. Les *Mutuellistes* et les *Ferrandiniers* de Lyon, qui parvinrent, il y a une trentaine d'années, à se rendre maîtres de cette ville, n'avaient pas d'autre origine, et le sang qu'il fallut répandre alors pour les réprimer atteste hautement, tout au moins pour la France, telle que l'ont faite ses mœurs et ses institutions, la nécessité d'un contrôle vigilant de l'autorité sur toutes les associations, quel qu'en soit le but primitif, dont les éléments appartiennent au prolétariat.

Digitized by Google

CHAPITRE III.

MOYENS RELATIFS A LA PRIVATION DE CAPITAL.

L'inégalité naturelle des êtres humains et les développements qu'a reçus le droit de propriété ont eu pour résultat commun une distribution très-inégale du capital entre les divers membres de la société. Transmis de génération en génération par l'hérédité, il s'accumule et s'accroît aisément par l'épargne entre les mains de ceux qui le reçoivent à ce titre, tandis que l'acquisition en est lente, difficile, souvent impossible, pour ceux qui, n'en ayant reçu aucune portion par héritage, doivent le former par leur travail, par des économies sur leur salaire.

A la vérité, le travailleur actif et intelligent, lorsqu'il peut obtenir la disposition temporaire d'un capital, y trouve un puissant moyen d'accroître l'efficacité de son propre travail, de déployer toutes ses aptitudes naturelles ou acquises, enfin d'acquérir un capital qui lui appartienne; mais c'est à condition qu'il n'ait pas à payer, en retour de cet avantage, une annuité supérieure au bénéfice qu'il peut faire; or, un travailleur qui n'a d'autres garanties à offrir que son intelligence et son activité obtient rarement crédit sans se soumettre au payement d'un intérêt, dont le taux, grâce à la prime que cet intérêt comprend, laisse peu de marge au profit éventuel que le travail de l'emprunteur en pourra retirer. Le crédit, comme beaucoup d'autres avantages, est d'autant plus facile à obtenir qu'on en a moins besoin. Le même homme qui, possédant un capital de vingt mille francs, le doublera

Digitized by Google

ou le triplera aisément par un emprunt, ne trouverait peut-être pas vingt mille francs à des conditions tolérables, s'il ne possédait rien du tout.

Cette distribution, que les adversaires de la propriété critiquent au point de vue de la justice, ne serait pas sans inconvénients au point de vue économique, si elle devait empêcher le capital de parvenir entre les mains les plus capables de le mettre en œuvre et d'en accélérer l'accumulation, et l'on ne peut guère douter que cet effet se produise dans une certaine mesure. Les prétextes et les motifs ne manquent donc point pour justifier à cet égard l'intervention active des législateurs et celle des philanthropes.

D'un autre côté, il est évident que toute tentative de corriger directement la distribution même du capital serait incompatible avec le maintien du droit de propriété, si elle impliquait une spoliation partielle, une violation plus ou moins étendue de la garantie accordée aux droits acquis; incompatible, dans tous les cas, avec le développement économique des sociétés, lors même qu'on se bornerait à limiter la quantité de capital que chaque individu pourrait accumuler, ou dont chaque entreprise industrielle pourrait disposer. On ne saurait diminuer la sécurité à l'égard de la richesse acquise, ou restreindre la liberté d'en acquérir, sans affaiblir dans la même proportion les principaux stimulants du travail et de l'épargne, sans diminuer la somme totale des efforts de travail et d'abstinence dont la richesse est le produit.

Mais on a cru pouvoir modifier et l'on a en partie réellement modifié la distribution du capital, par des mesures d'une portée beaucoup moins grave, en agissant de diverses manières sur les conditions auxquelles il est possible d'en obtenir la disposition. C'est à l'examen de ces mesures et de quelques idées qui s'y rattachent que je consacrerai les quatre sections de ce chapitre.

Digitized by Google

SECTION I.

Prohibition de l'intérêt.

L'opinion publique, égarée par de fausses notions économiques, aujourd'hui généralement abandonnées, et par des préceptes religieux mal compris, ou indûment appliqués à une question de législation civile, a longtemps proscrit, d'accord avec les lois ecclésiastiques, toute stipulation d'intérêt dans le prêt d'argent. La gratuité du crédit a ainsi existé de droit pendant des siècles; mais ces siècles n'ont vu l'industrie et le commerce naître et requérir quelque développement que là où le fait n'était pas conforme au droit, et là où ce droit, prétendu divin, n'était ni reconnu ni appliqué par la justice humaine organisée.

Il n'appartient pas à mon sujet d'apprécier les motifs religieux de cette interdiction absolue. Je me contente de signaler en passant ce fait bizarre, que l'un des préceptes dont il s'agit, celui qui était contenu dans la loi de Moïse, ayant été expressément restreint par ce législateur aux relations des Juifs entre eux, c'est par les descendants de ce peuple même, auquel il avait été donné, que le prêt à intérêt a été d'abord pratiqué et longtemps exclusivement pratiqué parmi les chrétiens.

Quant à l'erreur économique, c'est à tort qu'on en a rendu le philosophe Aristote seul responsable; elle provenait de la même source que tant d'autres erreurs du même genre. Les phénomènes économiques ont été les derniers auxquels l'esprit humain ait appliqué sa force d'analyse et d'abstraction, et, comme les emprunts de numéraire, dans le premier stage du développement social, ne pouvaient avoir lieu qu'en vue d'une consommation improductive, comme la société était organisée alors de telle façon que les prêteurs n'auraient pu faire aucun emploi économique du numéraire qui s'accu-

Digitized by Google

mulait entre leurs mains, il était naturel qu'on refusât au numéraire la qualité de richesse productive, et à l'indemnité stipulée pour le non-usage d'un capital prêté sous cette forme le caractère d'une compensation légitime.

De nos jours, la gratuité du crédit, unanimement repoussée, comme une prétention aussi absurde qu'injuste, par tous les hommes qui observent et qui comprennent la vie des sociétés modernes, a trouvé de nouveaux défenseurs parmi les socialistes. Volontaire ou involontaire, l'ignorance des vérités économiques engendre toujours les mêmes erreurs ! L'un d'entre ces défenseurs, non content de proclamer juste la gratuité du crédit, va jusqu'à la représenter comme le résultat définitif que doivent amener tôt ou tard les causes qui abaissent graduellement l'intérêt, comme une solution naturelle, nécessaire, prochaine, de l'antagonisme qui existe, sous le régime actuel, entre le capital et le travail.

Une somme d'argent a toujours été, elle est maintenant plus que jamais l'équivalent d'une certaine quantité de produits, ou de services, propres à satisfaire les besoins de celui qui la possède. Si cette somme vaut une maison, un cheval, un meuble, un vêtement, celui qui en dispose peut acquérir en tout temps ces objets, pour s'en servir comme il lui plaira; il se trouve donc, par la possession de cette somme, exactement dans la même position que s'il possédait la maison, le cheval, le meuble ou le vêtement. Or, a-t-on jamais mis en doute que le possesseur de tels objets, lorsqu'il en cède l'usage à autrui pour un temps quelconque, puisse légitimement stipuler un loyer en compensation de cet usage temporaire, auquel il renonce pour lui-même, et cela, sans préjudice de l'indemnité à laquelle il aura droit, si la chose louée a perdu de sa valeur par l'usage qu'en aura fait l'emprunteur? Le locateur qui recouvre sa chose intacte, ou avec une complète indemnité pour la détérioration subie, en a-t-il moins été privé de l'usage de cette chose pendant la durée de la location? Qu'il eût employé la chose comme revenu, pour

Digitized by Google

jouir, ou comme capital, pour produire, n'en aurait-il pas de toute manière tiré un avantage qu'il a cédé au locataire ?

Je n'ajouterai rien sur la question de justice, qui me paraît entièrement décidée par ces simples considérations, et qui d'ailleurs est étrangère à mon sujet.

Quant à l'opinion qui voit dans la gratuité du crédit un résultat normal et nécessaire du développement économique, elle a été réfutée dans la première partie de cet ouvrage [1], et la circonstance que les capitaux sont prêtés sous la forme de numéraire n'ôte rien à l'évidence de cette réfutation, puisqu'il est incontestable qu'une somme d'argent est l'équivalent de toutes les choses qu'on peut obtenir en échange, et que, par conséquent, l'usage du capital argent ne peut pas cesser d'avoir une valeur, sans que l'usage de toute autre espèce de produits perde aussi la sienne. S'il devient possible d'emprunter gratuitement la somme qui représente et au moyen de laquelle on peut se procurer du blé, du vin, une maison, un cheval, ce ne pourra être que parce que la possession et l'usage de ces objets eux-mêmes seront gratuits pour quiconque en aura besoin et les demandera. Il implique certainement contradiction que je puisse exiger un loyer, pour une chose dont je suis actuellement possesseur, et que je ne puisse en exiger aucun pour une somme d'argent, avec laquelle, dès aujourd'hui, je pourrais acquérir cette même chose et en devenir possesseur.

La prohibition du prêt à intérêt ne pouvait avoir pour résultat que de rendre les emprunts beaucoup plus difficiles et plus onéreux pour ceux qui en avaient besoin, d'arrêter ainsi le développement du crédit, enfin de constituer, comme le système protecteur et comme tant d'autres mesures prohibitives ou restrictives, un monopole en faveur des hommes les moins scrupuleux et de leur rendre la liberté qu'ils s'ar-

[1] Livre III, chap. VIII, sect. III.

Digitized by Google

rogeaient plus lucrative qu'elle n'eût été s'ils l'avaient partagée avec tout le monde.

SECTION II.

Fixation du taux de l'intérêt.

La prohibition du prêt à intérêt n'aurait pas pu subsister comme loi positive, ni même l'illégitimité de l'intérêt se maintenir comme opinion générale, à plus forte raison comme fin de non-recevoir judiciaire, en présence des progrès qui se sont accomplis depuis un siècle dans le développement économique des sociétés européennes; mais les motifs qui militaient en faveur d'une distribution plus équitable du capital disponible conservaient toute leur force et la conservent encore aujourd'hui. Or, le moyen le plus simple et en apparence le plus efficace de corriger cette distribution, c'est de limiter légalement les conditions du prêt à intérêt, en fixant un taux que l'intérêt conventionnel ne pourra pas dépasser. Ce moyen a été employé dans l'antiquité comme de nos jours; il l'a été avec l'assentiment général des théoriciens, aussi bien que des hommes d'affaires, et ce n'est guère que depuis le milieu du siècle dernier que la liberté du prêt à intérêt a trouvé des défenseurs capables de se faire écouter. Leur doctrine a depuis lors constamment gagné du terrain dans le domaine de la spéculation, et l'on peut aujourd'hui la regarder comme une des moins controversées de la science économique.

Dans le domaine de la pratique, les conquêtes de la liberté sont plus récentes et beaucoup moins étendues. Sous l'influence de la législation universellement adoptée, qui érigeait en délit et flétrissait sous le nom d'usure toute stipulation d'un intérêt dépassant la limite fixée, il s'était formé, dans le cours des siècles, une opinion publique, dont la puissance défiait les raisonnements les plus logiques, les démonstrations les plus

Digitized by Google

claires et les plus rigoureuses. Les législateurs éclairés ont dû souvent reculer devant cette opinion ; ils ont dû parfois revenir en arrière, après avoir fait un pas en avant, parce que la liberté accordée, au lieu d'être un bienfait pour les emprunteurs, devenait, grâce à la défaveur dont l'usure demeurait frappée, un privilége pour les moins scrupuleux d'entre les prêteurs, pour les usuriers de profession. C'est ce qui est arrivé en France, où la disposition du Code civil qui consacrait la liberté de l'intérêt conventionnel a dû être remplacée, après trois années d'expérience, par la loi actuelle, qui fixe le taux licite en matière civile et en matière de commerce, et que le Code pénal a sanctionnée par des peines contre le délit d'usure.

On concevrait, à la rigueur, qu'une loi pût limiter cette partie de l'intérêt qui représente le loyer du capital, car ce loyer a un taux courant que le législateur peut constater, celui des prêts complétement garantis, et ce taux, à mesure que la société progresse, devient de moins en moins variable et tend à s'abaisser plutôt qu'à s'élever. Une telle loi serait inoffensive, parce qu'elle serait sans effet, ou que son effet se bornerait à prévenir quelques actes exceptionnels décidément abusifs, par lesquels un prêteur avide et rusé pourrait exploiter l'inexpérience d'un emprunteur en détresse. Il faut bien, d'ailleurs, qu'il y ait un taux légal fixé d'avance pour les intérêts qui sont dus de plein droit, sans aucune stipulation, intérêts qui ne comprennent jamais aucune prime, soit parce qu'ils ne sont payés qu'avec le capital, comme les intérêts moratoires, soit parce que le créancier, n'ayant stipulé aucun intérêt pour l'usage du capital cédé, est supposé avec raison n'avoir prévu et appréhendé aucun risque.

Mais, imposer ce loyer courant des capitaux comme limite à l'intérêt tout entier et pour tous les cas, c'est faire abstraction d'un élément qui joue un rôle essentiel dans la plupart des prêts conventionnels, et dont la quotité, étant éminemment variable d'après les circonstances particulières de

Digitized by Google

chaque transaction, ne saurait, d'ailleurs, admettre aucune fixation légale.

Si la légitimité d'une compensation pour l'usage d'un capital est certaine, celle d'une prime d'assurance pour le risque encouru peut-elle être douteuse? Si tout prêteur a le droit d'exiger un loyer pour la cession temporaire de la chose qu'il livre à un emprunteur, n'a-t-il pas nécessairement aussi le droit d'exiger une indemnité pour les détériorations que cette chose aura subies, ou, s'il s'agit d'une chose fongible, pour la chance qu'il court de ne pas en obtenir la restitution? Une chance de gain est incontestablement un avantage, en échange duquel celui qui veut en profiter n'hésite pas à s'imposer une prestation actuelle; comment donc une chance de perte ne serait-elle pas un sacrifice, ayant aussi sa valeur, et en échange duquel celui qui s'y soumet peut exiger à son tour une prestation équivalente?

Ce serait en vain que le législateur, voulant tenir compte de la prime, se proposerait seulement de lui imposer une limite; car la prime ne dépend pas uniquement, comme le loyer, de causes générales. La valeur d'une chance de perte, de même que celle d'une chance de gain, étant surtout déterminée par les circonstances particulières du fait qui donne lieu à cette chance, il est impossible de lui assigner une limite quelconque. La solvabilité de chaque emprunteur résulte d'un ensemble de causes, en grande partie individuelles, dont l'effet combiné échappe à toute appréciation générale, à toute fixation préalable, qu'on voudrait baser sur une règle commune, applicable à tous les cas.

Ainsi, quelque exorbitant que paraisse un intérêt stipulé, il pourra être légitime; il le sera toujours, s'il a été librement convenu, s'il est l'expression d'un accord auquel ni la fraude ni la violence n'aient eu aucune part. Dans le cas contraire, il donnera lieu à une exception judiciaire, qui suffira pour le faire réduire à un taux légitime, ou pour faire annuler la convention; il pourra même constituer, de la part

Digitized by Google

du prêteur, un délit prévu et menacé de peines par les lois. Il n'y a pas un contrat qui ne puisse, aussi bien que le prêt à intérêt, se trouver entaché de fraude ou de violence. Pourquoi la répression que le législateur a jugée suffisante à l'égard de tous les autres contrats ne le serait-elle pas à l'égard du prêt à intérêt? Pourquoi ce dernier contrat exigerait-il des garanties préventives, dont le contrat de louage et le contrat d'assurance peuvent se passer? On allègue, pour justifier une telle différence, quatre motifs principaux, qui ont paru décisifs à de bons esprits, et qu'il importe, par conséquent, d'examiner de près, afin de les réduire à leur juste valeur.

PREMIER MOTIF : *Protéger la pauvreté contre l'extorsion.*

Remarquons d'abord que ce motif ne s'applique ni aux pauvres qui ont des sûretés présentes à offrir, puisque ceux-là trouvent toujours crédit à des conditions modérées, ni aux pauvres qui ne possèdent rien du tout et ne gagnent pas même un salaire journalier, car ceux-ci n'obtiendront crédit à aucunes conditions.

Restent les pauvres qui travaillent, et qui, par cette raison, jouissent d'un crédit personnel quelconque. Mais ces pauvres, s'ils trouvent à emprunter sans pouvoir offrir aucune garantie réelle, c'est qu'on leur reconnaît certaines qualités, sans lesquelles il n'y a pas de crédit personnel possible, notamment de l'activité, de la probité, de l'esprit d'ordre et de conduite. Par conséquent, les sommes qu'ils empruntent ne sont pas dépensées en consommations infructueuses; c'est pour éviter une perte imminente qu'ils en ont besoin, ou pour les appliquer à quelque emploi lucratif. Afin d'éviter une perte ou de faire un gain de dix, ils consentent à payer un escompte ou un intérêt de six, sept, huit, et même neuf, et en cela ils font un sage calcul, aussi bien que ceux qui leur prêtent; il n'y a là ni imprudence de la part des premiers, ni extorsion de la part des derniers; il n'y a qu'un

Digitized by Google

simple contrat commutatif, que les deux parties sont également intéressées à conclure.

Supposer que les emprunteurs de cette espèce, pour éviter une perte ou obtenir un gain de dix, consentiront à payer onze, douze, treize, ou davantage, c'est supposer qu'ils ne comprennent pas leur intérêt; alors, ce n'est plus leur pauvreté qu'il s'agit de protéger, c'est leur simplicité, car il n'y a pas de raisons pour que l'homme qui est doué des qualités que j'ai mentionnées comprenne moins bien ses propres intérêts s'il est pauvre que s'il ne l'est pas.

SECOND MOTIF : *Protéger la simplicité contre l'extorsion.*

Le législateur doit sans doute protéger, et il protége en effet partout la simplicité, quand elle dépend de causes générales notoires, ou qu'elle a été constatée judiciairement; il la protége, même en dehors de ces cas, en faisant de l'escroquerie un délit et du dol une cause de nullité dans les contrats. Pour aller plus loin dans cette voie, il faudrait interdire tous les contrats, ou en régler d'avance les conditions; car il n'en est aucun par lequel un homme simple ne puisse être lésé. En quoi un emprunt d'argent se distingue-t-il, à cet égard, d'une vente ou d'une location de choses ou de services quelconques? En ceci, seulement, que la lésion résultant d'un emprunt peut toujours être réparée, tandis que celle qui résulte d'une vente ou d'un loyer est le plus souvent irréparable. L'homme qui a contracté un emprunt usuraire peut se libérer en empruntant à de meilleures conditions, et, s'il ne peut obtenir des conditions meilleures, c'est que son premier emprunt n'était réellement pas usuraire; l'homme qui a vendu ou loué à vil prix sa chose ou ses services n'a aucun moyen d'échapper au préjudice qui en résulte pour lui, si le marché qu'il a fait ne se trouve pas entaché d'un de ces vices, tels que l'incapacité légale ou le dol, qui sont des causes de nullité pour toute convention.

Digitized by Google

TROISIÈME MOTIF : *Mettre un frein à la prodigalité.*

Ce motif ne peut évidemment s'appliquer ni aux prodigues qui ont des sûretés présentes à offrir, ni à ceux qui n'en ont d'aucune espèce; car ceux-là n'ont jamais besoin de se soumettre à des conditions onéreuses, et ceux-ci n'obtiennent de l'argent à aucunes conditions. Il ne s'agit donc ici que des prodigues qui ont des garanties, mais seulement des garanties éventuelles, à offrir : par exemple, des droits sur une succession non ouverte, ou sur un gain non réalisé. Convient-il de protéger cette classe de prodigues contre leur propre folie, quand ils ne sont pas de ceux que la loi protége déjà en tout pays comme civilement incapables?

Comme il serait impossible de déterminer d'avance les caractères d'un acte de prodigalité et de ne restreindre la liberté du prêt qu'à l'égard des actes qui présenteraient ce caractère, la question que je viens de poser doit se formuler ainsi : Convient-il de restreindre, en faveur de quelques prodigues, la liberté générale du prêt à intérêt, c'est-à-dire d'entraver, pour prévenir quelques actes ruineux, le développement du crédit et la circulation des capitaux? Or, cette question est de celles qu'il suffit de poser pour qu'elles soient résolues; et d'ailleurs, fût-elle douteuse, elle cessera de l'être, s'il est certain, d'autre part, ainsi que je le démontrerai tout à l'heure, que les mesures restrictives, au lieu d'être efficaces dans le sens de la protection, tournent au préjudice des protégés eux-mêmes, dont elles ne font qu'aggraver la position.

QUATRIÈME MOTIF : *Empêcher certaines spéculations aléatoires.*

Les hommes à projet, et en général tous ceux qui poursuivent un but aventureux, pour lequel ils ont besoin d'avances plus ou moins considérables, ne peuvent guère obtenir ces avances qu'à des conditions très-onéreuses, et ils acceptent

Digitized by Google

sans répugnance de telles conditions, parce qu'ils sont enclins à s'exagérer leurs chances de réussite et les résultats de leurs succès éventuels.

La question que j'ai posée à l'égard du précédent motif s'applique également à celui-ci, avec cette différence que la solution négative en est bien plus certaine; car un acte de prodigalité est toujours une folie qui nuit à plusieurs et ne profite à personne, tandis que le projet le plus hasardeux n'est souvent une folie qu'en apparence et aboutirait en réalité, ou pourrait aboutir à de grands et utiles résultats, dont la société se verra privée si la poursuite du projet devient impossible faute d'avances suffisantes.

Mais ce qui achève d'ôter toute force à ces divers motifs, c'est que la fixation d'un taux légal, très-efficace comme restriction, à l'égard de beaucoup d'emprunts raisonnables qui seraient avantageux aux parties contractantes et à la société, ne l'est presque pas comme protection, à l'égard des hommes que la détresse, une folle dissipation, ou des projets insensés poussent à leur ruine. D'un commun accord avec ceux qui leur viennent en aide, les emprunteurs de cette espèce éludent la restriction légale par des emprunts déguisés, ou s'en affranchissent par des emprunts clandestins. Qu'arrive-t-il alors? C'est qu'ils ont à subir des conditions beaucoup plus onéreuses que si le prêt à intérêt eût été libre, parce que les prêteurs disposés à engager leur avoir dans des transactions aussi hasardeuses sont en petit nombre, et parce que ces prêteurs doivent exiger une prime pour les risques additionnels qu'ils ont à courir, c'est-à-dire pour l'ignominie et les peines légales auxquelles ils s'exposent comme usuriers.

Quand les entraînements de la détresse ou de la passion dépassent une fois la limite que leur imposerait un calcul fondé sur des prévisions raisonnables, ils ne s'arrêtent plus devant aucune chance de perte, devant aucune perspective de ruine; et, d'un autre côté, il n'y a pas une industrie dange-

Digitized by Google

reuse ou honteuse qui ne trouve des hommes prêts à s'y vouer, pourvu qu'elle offre des chances de gain qui en puissent compenser les désavantages. On peut donc affirmer que jamais les emprunteurs ne manqueront aux usuriers, ni les usuriers aux emprunteurs.

Je me bornerai à cet examen succinct d'une question qui était jadis généralement peu comprise et vivement controversée, même parmi les économistes, mais sur laquelle l'opinion publique va s'éclairant de jour en jour, et qui n'aura bientôt plus sa place que dans l'histoire de la science économique. L'Angleterre, prenant l'initiative sur ce point comme sur tant d'autres, a donné un exemple qui sera immanquablement suivi par les autres Etats du monde civilisé, et l'on peut prévoir une époque prochaine où la légitimité parfaite et les avantages économiques d'une liberté absolue du prêt à intérêt ne seront plus sérieusement révoqués en doute.

SECTION III.

Institutions de prêt à intérêts modérés.

J'ai déjà parlé, dans le livre précédent, des institutions de prêt ou de crédit. Celles dont il va être question se distinguent des autres par leur but philanthropique et par des détails d'organisation qui sont les conséquences nécessaires de ce but, notamment par la fixation d'un taux modéré, que les intérêts exigés ne dépassent point ; taux généralement insuffisant pour couvrir tous les risques, inférieur même quelquefois au taux courant du commerce.

Une institution qui prend des gages pour sûreté des crédits qu'elle accorde ne saurait prétendre au caractère philanthropique, à moins que les intérêts qu'elle exige ne soient inférieurs à ceux qu'exigerait tout autre prêteur sur gages, sous le régime d'une libre concurrence. Ainsi les monts-de-piété,

Digitized by Google

organisés comme ils le sont en France, n'ont d'une institution charitable que le titre; ce sont, en réalité, des entreprises industrielles, rapportant un profit à leurs entrepreneurs et fondées en vue de ce profit.

Pour qu'une institution philanthropique de prêt à intérêt mérite ce nom, il faut de plus qu'elle soit réellement utile aux emprunteurs qui ont recours à elle, c'est-à-dire qu'elle ne prête qu'à ceux auxquels le crédit accordé sera vraiment utile, et qu'elle n'ouvre aucun crédit à des emprunteurs qui en useraient pour se livrer à de folles dépenses ou à des spéculations insensées. S'il n'est pas bon que les emprunteurs de cette catégorie se voient contraints de subir les rigueurs exceptionnelles de l'usure illicite, il le serait encore moins qu'ils profitassent des facilités exceptionnelles offertes par la philanthropie.

Une institution philanthropique doit donc choisir ses emprunteurs et se procurer à cet effet une connaissance exacte de la position économique, du caractère, des habitudes morales de ceux qui ont recours à elle. Sans ce choix et sans cette connaissance préalable, outre qu'elle ferait souvent plus de mal que de bien à ceux qu'elle assisterait, elle s'exposerait à des pertes inévitables, qui auraient le double effet de détruire des capitaux disponibles et de la condamner elle-même à une existence précaire. La permanence d'une entreprise peut se concilier avec des bénéfices restreints, même avec l'absence de tous bénéfices; elle est incompatible avec une déperdition continue du capital dont les entrepreneurs disposent.

Mais cette condition d'un choix à faire parmi les emprunteurs implique évidemment une sphère d'action très-restreinte et strictement localisée. L'institution se bornant à exiger le loyer des capitaux qu'elle prête, souvent même un loyer inférieur au taux courant, il faut que ses choix soient assez éclairés pour faire presque entièrement disparaître les risques auxquels correspondrait la prime qu'elle renonce à percevoir.

Digitized by Google

Or, la sûreté du choix dépend de l'abondance et de la facilité des informations qui le déterminent; abondance et facilité qui, à leur tour, ne sont possibles, dans la mesure requise, qu'à l'égard d'individus vivant habituellement dans le voisinage immédiat et sous les regards de ceux que les informations doivent éclairer.

Avec ces deux conditions, si intimement connexes, d'un choix sévère et d'une stricte localisation, les institutions de prêt à intérêts modérés peuvent sans contredit être fort utiles à de nombreux travailleurs, qui autrement ne trouveraient point de crédit ou n'en obtiendraient qu'en payant un intérêt trop élevé, par conséquent ruineux pour eux, quoique juste et légitime pour ceux qui l'exigeraient. Ces institutions philanthropiques sont le complément, et en quelque sorte le pendant des caisses d'épargne. Tandis que celles-ci favorisent l'accumulation du capital, celles-là en favorisent la circulation, qui n'est pas de moindre importance pour le progrès général de la richesse. En même temps les deux espèces d'institutions exercent en commun une action salutaire sur la distribution de la richesse, en élevant à la position de capitalistes et en faisant ainsi participer aux avantages résultant de cette position beaucoup de travailleurs salariés, qui n'y seraient point parvenus sans elles, ou n'y seraient parvenus que plus tard.

Ce jugement favorable ne peut pas toutefois, ainsi que je l'ai déjà donné à entendre, ou ne peut du moins que rarement s'appliquer aux institutions qui prêtent sur gages, parce que les garanties réelles qui leur sont données les dispensent réellement d'en rechercher d'autres et de tenir aucun compte de la position ou des qualités personnelles de leurs emprunteurs. Elles prêtent donc sans discernement et favorisent ainsi, chez les nécessiteux qu'elles assistent, comme l'expérience le démontre chaque jour à l'égard des monts-de-piété, la folle dissipation et l'imprévoyance, bien plus souvent que le travail intelligent et les ambitions légitimes.

Digitized by Google

D'ailleurs, le prêt sur gages, fût-il même gratuit de la part du prêteur, est toujours onéreux pour l'emprunteur, qui se trouve privé temporairement de l'usage des choses engagées, et, comme ces choses valent toujours beaucoup plus que la somme dont elles répondent, la privation infligée à l'emprunteur doit souvent, à elle seule, représenter pour lui un intérêt usuraire. L'emprunteur qui peut mettre en gage des marchandises destinées à la vente échappe, il est vrai, à cette surcharge, pourvu que ces marchandises continuent, entre les mains du créancier engagiste, d'être vénales et offertes en vente; mais un tel arrangement ne saurait profiter qu'à une classe fort restreinte de travailleurs, ceux qui possèdent des capitaux sous forme de marchandises ayant généralement assez de crédit pour se passer des facilités exceptionnelles offertes par une institution philanthropique.

Du reste, on ne doit pas s'attendre à ce que les institutions de prêt à intérêts modérés obtiennent jamais, dans la pratique, une extension et un développement qui ressemblent, même de loin, à ceux qu'ont obtenus les caisses d'épargne; car elles supposent, chez les emprunteurs qui en profitent, un ensemble de circonstances et de facultés qui sera toujours exceptionnel. Tout travailleur qui gagne un salaire est en état de faire des épargnes; tandis que sur dix, peut-être sur cent individus de cette classe, il s'en trouve à peine un seul qui soit en état d'employer profitablement une somme empruntée.

SECTION IV.

Associations de crédit mutuel.

Les mêmes tendances et les mêmes idées qui ont produit les associations ouvrières et les sociétés de consommation devaient faire naître tôt ou tard les associations de crédit mutuel. Toutefois, le besoin auquel répondent ces dernières

Digitized by Google

étant moins général et ne pouvant être satisfait par des moyens aussi simples, il était naturel qu'elles ne fussent réalisées qu'après les autres. C'est en 1850, dans une petite ville de la Prusse, que le premier exemple en a été donné. L'institution s'est propagée depuis lors ; mais elle n'a guère pris des proportions et reçu des développements notables qu'en Allemagne, où elle était particulièrement favorisée par le degré remarquable d'instruction et par l'esprit d'association traditionnel qui caractérisent dans ce pays la classe la moins élevée des artisans et des marchands.

Que le besoin de crédit soit moins général que le besoin de gagner un profit et le besoin d'obtenir à bon marché ses consommations journalières, cela est évident ; mais il est aussi moins simple à satisfaire. On conçoit aisément que des ouvriers s'associent pour travailler et se cotisent pour consommer ; on ne conçoit pas, au premier abord, que des individus qui ont besoin de capitaux, et qui n'en possèdent pas séparément, puissent en trouver en se réunissant. Le fait s'explique, cependant, s'il s'agit de pourvoir, par des cotisations présentes et périodiques, à un besoin de crédit qui est seulement éventuel pour chaque membre de l'association ; il s'explique encore par l'influence de la solidarité sur le crédit. Cent individus, qui possèdent chacun cent francs et qui sont hors d'état de se procurer séparément un capital de deux mille, peuvent, en s'associant, disposer de dix mille et prêter deux mille à cinq d'entre eux, qui en auront éventuellement besoin ; ils peuvent de plus, en s'engageant collectivement et solidairement, obtenir un crédit qu'ils n'eussent point obtenu individuellement et isolément. L'association procure ainsi à tous ses membres une ressource éventuelle, pour les cas où ils auront besoin d'emprunter, et en outre un placement avantageux de leurs épargnes ; elle fonctionne à la fois comme caisse d'épargne et comme institution de prêt à intérêts modérés ; on y trouve combinées et fondues l'une avec l'autre les deux institutions philan-

Digitized by Google

thropiques les plus irréprochables au point de vue économique.

Du reste, il est évident que les associations de crédit mutuel, pour être efficaces et durables, doivent remplir certaines conditions analogues à celles que requièrent les institutions de prêt à intérêts modérés. En premier lieu, les risques doivent être diminués, autant que possible, par un choix sévère du personnel dont se compose l'association; en second lieu, l'administration doit être organisée aussi économiquement que possible et confiée à des personnes qui présentent toutes les garanties désirables de capacité et de probité. L'une où l'autre de ces conditions manquant, l'association ne trouverait pas de crédit, et, comme son capital disponible, réduit à la somme formée par les cotisations, serait continuellement diminué par des pertes, elle ne pourrait avoir qu'une existence éphémère; ou bien, elle devrait exiger de ses emprunteurs individuels et payer à son tour, comme emprunteur collectif, une prime proportionnelle aux risques encourus, c'est-à-dire un intérêt égal à celui qu'exigerait tout autre prêteur et que subirait tout autre emprunteur en pareilles circonstances; et alors, quel avantage les associés en retireraient-ils? Avec une administration coûteuse, inhabile ou infidèle, ou même seulement grâce au caractère aléatoire de ses placements, elle deviendrait aussi incapable de fonctionner comme caisse d'épargne que de remplir le but d'une institution de crédit.

Les associations de crédit mutuel qui remplissent les conditions ci-dessus indiquées arrivent à des résultats qui justifient pleinement l'importance que les promoteurs de cette institution y ont attachée, et qui expliquent le développement rapide qu'elle a reçu en Allemagne, où il existe aujourd'hui plus de cent vingt associations de ce genre, comptant plus de vingt-cinq mille membres et disposant de 5 millions de francs au moins.

Avec le temps, en effet, les associés payant un intérêt un

Digitized by Google

peu supérieur à celui que paye la société elle-même, et les cotisations s'accumulant par les intérêts qui s'y ajoutent, il se forme un fonds qui rend superflus les emprunts au dehors, et qui produit, pour chaque associé, un dividende proportionnel à sa quote-part du fonds. Dès lors ces industriels associés deviennent capitalistes; ils sont sur le chemin de l'indépendance et de la fortune.

Digitized by Google

CHAPITRE IV.

MOYENS RELATIFS A L'INDIGENCE.

L'existence dans toute société civilisée d'un certain nombre d'indigents, c'est-à-dire d'individus qui ne perçoivent à aucun titre un revenu suffisant pour les faire vivre, est un fait que la science économique doit accepter comme tel, qu'elle doit expliquer, en tant du moins qu'il se rattache aux lois générales de la distribution de la richesse, mais qu'elle n'a point pour mission de décrire ou d'apprécier sous des points de vue non économiques, ni surtout de modifier en indiquant des moyens pratiques propres à produire cet effet. Le fait de l'indigence n'en est pas moins d'une haute importance, même à un point de vue strictement économique; d'abord, parce que les indigents, n'ayant aucune part dans la distribution normale de la richesse, ne subsistent que par un prélèvement opéré sur les revenus qui résultent de cette distribution, c'est-à-dire par une distribution anormale, dont les effets purement économiques sont déjà très-dignes d'attention; ensuite, parce que ce revenu, n'étant pour les indigents la rémunération d'aucune coopération directe ou indirecte à la formation de la richesse, peut exercer sur les habitudes, sur l'activité, sur les dispositions morales de ceux qui le reçoivent, et aussi de ceux qui ne le reçoivent pas, une influence capable de retarder sensiblement la marche du progrès économique, en rendant de plus en plus onéreux pour la société le prélèvement qu'elle devra s'imposer.

Digitized by Google

La proportion des assistés au chiffre total de la population varie, dans les diverses contrées de l'Europe, entre un sixième et un cinquantième. Ainsi, dans les localités, d'ailleurs rares et peu étendues, où cette proportion est le plus faible, elle donne encore vingt mille assistés pour chaque million d'âmes ! Vingt mille individus, auxquels il faut que la société fournisse un revenu prélevé sur sa production annuelle ! Vingt mille membres de cette société auxquels ne s'applique pas la règle générale qui attache et subordonne la jouissance de la richesse à un concours quelconque dans les opérations par lesquelles cette richesse est produite et mise à la portée des consommateurs !

C'est dans les questions relatives à l'indigence que les intérêts économiques de la société ont à lutter le plus souvent contre des sentiments irréfléchis et des idées préconçues, incompatibles en tout ou en partie soit avec ces intérêts eux-mêmes, soit avec la science qui les constate et les fait connaître ; c'est sur ce terrain que les vérités économiques sont le plus souvent repoussées, honnies, décriées, au nom de la religion, de la philanthropie ou de la pitié, comme des doctrines impies, injustes, inhumaines, que l'égoïsme seul aurait inventées et propagées pour se soustraire à des devoirs qu'il ne pouvait ou n'osait pas nier ouvertement. De grandes et notoires expériences ont cependant, à plusieurs reprises, confirmé les théories de la science économique en cette matière et justifié les prévisions, les conclusions, les conseils pratiques des économistes.

La lutte et les reproches dont il s'agit sont, d'ailleurs, illogiques en principe et proviennent de notions entièrement erronées sur le caractère et le but de la science. Les théories économiques ne peuvent pas plus avoir un caractère moral, être humaines ou inhumaines, justes ou injustes, que celles de toute autre science spéculative. Elles sont vraies, ou elles ne le sont pas. Si elles sont vraies, il sera aussi dangereux et aussi insensé d'en faire abstraction, dans la pratique pu-

Digitized by Google

blique ou privée, qu'il le serait de faire abstraction d'une vérité de la physique ou de la mécanique; si elles ne le sont pas, cela ne tient point et ne peut pas tenir au caractère humain ou inhumain que présenterait leur application, mais à ce qu'elles reposent sur des principes faux ou sur des raisonnements vicieux.

Entre cette proposition : *L'action de la chaleur croît et décroît en raison inverse de la distance du foyer d'où elle émane*, et celle-ci : *Le nombre des indigents croît et décroît en raison directe de l'abondance et de la certitude des assistances qui leur sont offertes*, je ne puis voir aucune différence au point de vue de la morale ou du sentiment; elles sont aussi neutres l'une que l'autre, et, si l'homme qui veut se chauffer doit tenir grand compte de la première, je ne conçois pas comment l'homme charitable ou le philanthrope qui veut faire l'aumône, pourrait ne tenir aucun compte de la seconde et se contenter de la repousser comme inhumaine, sans examiner si elle est vraie ou fausse.

Les questions que j'aurai à traiter dans le présent chapitre se groupent assez naturellement sous trois chefs : l'indigence, l'assistance, les moyens de concilier l'assistance avec les intérêts économiques de la société. En parlant de l'assistance, j'aurai l'occasion de revenir sur cet antagonisme apparent dont je viens de parler, et je montrerai qu'il existe réellement un parfait accord entre les devoirs de la vraie philanthropie ou de la vraie charité et les conclusions pratiques auxquelles aboutissent les principes dirigeants fournis par la science.

SECTION I.

De l'indigence et de ses causes.

§ 1. — *Analyse de l'indigence.*

Les faits dont je vais parler ayant depuis longtemps fourni matière à des discussions orales et à des écrits de tout genre,

Digitized by Google

on doit s'attendre à les trouver caractérisés sous leurs divers aspects avec une certaine précision et désignés par des termes plus ou moins techniques, bien qu'empruntés au langage ordinaire. Toutefois, il s'en faut bien que ces définitions et cette terminologie aient acquis, dans la sphère où elles se sont produites, le degré désirable de précision et d'uniformité. Les philanthropes ne se distinguent pas généralement par leur esprit scientifique, et les exigences auxquelles doit répondre une théorie méthodiquement exposée ou enseignée sont tout autres, à cet égard, que celles du public auquel s'adressent la plupart des orateurs et des écrivains. Je dois donc commencer par établir quelques distinctions et par fixer le sens de quelques termes principaux.

Les mots *pauvre* et *pauvreté* n'expriment que des idées relatives. Un homme est pauvre lorsque son revenu est inférieur à celui d'autres personnes auxquelles on le compare tacitement, sinon expressément. On appelle pauvre un gentilhomme qui est moins riche que la plupart des gentilshommes, un paysan qui a moins de bien que la plupart des paysans. Les pauvres sont, dans une population prise en masse, les individus qui ont le moins à dépenser; ce qui ne veut pas dire qu'ils manquent du nécessaire, ni même qu'ils soient hors d'état de se procurer de quoi satisfaire tel ou tel besoin déterminé.

Les mots *indigent* et *indigence* expriment, au contraire, des idées absolues. L'indigent est celui qui n'a pas de quoi vivre, qui manque du strict nécessaire, qui ne subsiste qu'au moyen de l'assistance qu'il reçoit. Un indigent est toujours pauvre; le pauvre n'est pas toujours un indigent. Il y a des populations généralement pauvres, parmi lesquelles on trouve peu d'indigents, tandis que des populations généralement aisées en présentent un nombre relativement plus considérable.

Quoique l'indigent soit nécessairement assisté, le nombre des assistés n'indique pas toujours celui des indigents, car il

Digitized by Google

existe presque partout des pauvres qui trouvent le moyen de se faire assister sans être indigents.

La misère est un ensemble d'habitudes physiques et morales qui résultent ordinairement, mais non nécessairement, de l'indigence ou d'une extrême pauvreté devenues permanentes. La misère n'implique pas seulement le dénûment et les privations qui caractérisent l'indigence ou l'extrême pauvreté; elle implique, en outre, un certain abaissement des facultés passives et actives, provenant de ce que le misérable, ayant accepté sa position, ne fait plus d'efforts pour en sortir ni pour résister à l'influence qu'elle exerce sur ses besoins et sur ses habitudes. L'indigence est une condition économique; la misère est un mode d'existence, un genre de vie, par conséquent un fait complexe, peu susceptible, quoique très-apparent, d'être exactement défini.

Quand la proportion des indigents à la population totale d'un pays devient considérable, cet état de choses prend le nom de paupérisme, qui dérive du mot latin *pauper*, pris dans le sens que la langue anglaise lui a donné en se l'appropriant. Le *pauper* des Anglais, c'est précisément l'indigent tel qu'il a été défini plus haut; le paupérisme, c'est l'indigence devenant, par son étendue et par son intensité, une sorte de fléau, un embarras permanent pour la société.

La pauvreté n'est un mal absolu que si elle a pour effet de priver ceux qui en souffrent du développement physique, intellectuel et moral que leur condition économique aurait comporté, et qu'un degré supérieur d'aisance eût rendu possible. A égalité de ressources, l'homme lettré pauvre souffre plus que le pauvre artisan, parce que la condition du premier comporte un développement que sa pauvreté l'empêche d'acquérir, tandis que la pauvreté du second n'influe que très-peu sur le degré de culture que sa profession lui permet de se procurer. La pauvreté du premier est donc un mal absolu, non-seulement pour lui, mais pour la société, qu'elle prive des fruits que le développement complet de l'homme lettré

Digitized by Google

aurait produits; tandis que la pauvreté n'est, pour le second, qu'un mal relatif et entièrement personnel, qu'il peut réduire à rien, en modérant ses désirs, et dont l'homme le plus riche, s'il n'apprend pas à exercer de l'empire sur les siens, peut souffrir autant et plus encore que le plus pauvre.

L'indigence est, au contraire, toujours un mal absolu, ne fût-ce que par la dépendance où elle place l'indigent. Si elle produit la misère, le mal individuel est à son comble. Si l'indigence devient la condition permanente d'une classe nombreuse d'individus, si elle passe à l'état de paupérisme, le mal prend les proportions d'une plaie sociale, d'un fléau.

Je me borne à ces indications succinctes, qui n'ont pour but que de fixer le sens des termes que j'emploierai dans le cours de ce chapitre. Elles suffiront, d'ailleurs, pour mettre le lecteur en état de classer et de coordonner soit les données exactes que fournit la statistique, soit les détails abondants que renferme sur ce sujet la littérature si riche du paupérisme et de la charité.

§ 2. — *Causes immédiates de l'indigence.*

L'indigence n'est possible, comme condition permanente, que chez les travailleurs qui vivent exclusivement du salaire de leur travail.

Tout homme qui possède un fonds productif ou un capital dont le revenu est insuffisant pour le faire vivre, peut vendre ce fonds ou réaliser ce capital et vivre de la somme qu'il en retire, jusqu'à ce qu'il ait épuisé cette ressource. Alors seulement l'indigence peut l'atteindre, mais alors, aussi, sa condition a changé ; de propriétaire ou capitaliste, il est devenu travailleur salarié, puisqu'il n'a plus d'autre revenu à percevoir que le salaire qu'il pourra obtenir par son travail.

Cela étant, les causes immédiates de l'indigence ne peuvent être que les trois suivantes : insuffisance du travail, insuffisance du salaire, dissipation du salaire.

Digitized by Google

Il y a insuffisance de travail quand le salarié demeure inactif pendant une partie du temps qu'il pourrait, sans excéder ses forces, consacrer au travail.

Cette inaction est quelquefois volontaire. La paresse et l'amour excessif du plaisir, ayant leurs racines dans la nature physique et morale de l'homme, sont malheureusement des défauts communs à toutes les classes de la société, et ils ont produit chez la classe ouvrière certaines habitudes générales qui imposent souvent l'inaction à ceux-là mêmes que leur tempérament ou leur raison empêcheraient autrement de s'y livrer. Le chômage du lundi, si régulièrement pratiqué dans certaines contrées par la masse des ouvriers, devient presque involontaire pour quelques-uns d'entre eux, grâce à l'irrésistible entraînement de l'exemple ; il est entièrement forcé pour certains ouvriers de fabriques dont le travail fait partie d'opérations complexes, interrompues par le chômage des autres.

Dans le plus grand nombre des cas, l'inaction est forcée et provient soit d'incapacités personnelles dont le travailleur est affligé, soit du chômage qu'occasionne une interruption survenue dans la demande de certains produits ou de certains services.

Les incapacités personnelles résultant de maladies, d'accidents, d'infirmités ou de la seule vieillesse, si elles ne peuvent être prévues comme événements distincts devant se produire à une époque déterminée, peuvent cependant l'être d'une manière générale, comme des éventualités probables, auxquelles chaque travailleur est exposé, et contre lesquelles, par conséquent, il doit se prémunir d'avance au moyen d'épargnes faites sur son salaire. Ainsi, quoique l'inaction occasionnée par ces incapacités soit involontaire, elle ne produit pas nécessairement l'indigence, et, quand elle la produit, c'est toujours plus ou moins par l'effet d'un défaut de prévoyance imputable au travailleur.

Les chômages qui diminuent ou interrompent certaines

Digitized by Google

branches de travaux économiques sont aussi des éventualités probables ; mais ils tiennent à des causes premières que la plupart des travailleurs ne sont guère capables d'embrasser dans leurs prévisions, et dont leur expérience journalière ne les appelle pas à se préoccuper d'avance. Toutefois, il est évident que les mêmes économies qui les préserveraient de l'indigence dans les cas d'inaction forcée provenant d'incapacités personnelles, les en préserveraient également lorsque cette inaction provient de chômages.

En résumé, on peut dire que l'indigence amenée par l'insuffisance du travail a presque toujours sa racine, sa cause efficiente, sinon déterminante, dans l'imprévoyance du travailleur qui se trouve réduit à cette condition.

Il y a insuffisance de salaire, quand le travailleur n'obtient pas, quelque assidu qu'il soit à son travail, une rémunération qui suffise pour le faire vivre avec sa famille. Je ne reviendrai pas ici sur les causes de ce fait, qni ont été amplement exposées dans la première partie de cet ouvrage, et qui aboutissent toutes à un résultat commun, l'insuffisance du fonds d'entretien destiné à fournir aux travailleurs salariés leurs moyens d'existence. Que cette insuffisance ait été amenée par un accroissement excessif de l'offre du travail, ou par un décroissement de la demande, ou par l'enchérissement des denrées alimentaires, elle ne peut réduire à l'indigence que les travailleurs dont le salaire courant se trouve inférieur à ce qui serait strictement nécessaire pour les faire vivre. Or, cette infériorité ne saurait avoir lieu que dans l'une ou l'autre de ces deux suppositions, à savoir : si le salaire normal était déjà réduit, avant l'abaissement du salaire courant, à la mesure du strict nécessaire ; ou si les besoins correspondant au strict nécessaire dépassent la moyenne qui détermine le salaire normal.

Dans la première de ces hypothèses, l'insuffisance du salaire devient un fait général, et par conséquent la menace d'indigence est aussi générale ; elle n'épargne que ceux des

Digitized by Google

travailleurs salariés dont les besoins sont inférieurs à la moyenne correspondant au salaire normal, soit parce qu'ils n'ont pas de famille à entretenir, soit par suite de circonstances matérielles qui leur rendent la vie moins coûteuse. Mais cette hypothèse implique évidemment un défaut antérieur de prévoyance chez la masse des travailleurs, une imprévoyance habituelle, dont ils sont tous collectivement responsables, et qui, en abaissant peu à peu le taux de leur salaire normal, a fini par l'amener au niveau du strict nécessaire.

Du reste, en disant que la menace de l'indigence devient générale, je n'entends pas que l'indigence elle-même cesse d'être un fait exceptionnel. Dans les situations les plus précaires, en face des exigences les plus impérieuses de la nature physique, nos facultés passives et actives déploient une certaine élasticité, qui, agissant à la fois sur nos besoins et sur nos moyens de satisfaction, abaisse les premiers au niveau des seconds, ou élève ceux-ci au niveau de ceux-là, de manière à rétablir entre eux l'équilibre momentanément rompu. L'indigence n'atteint donc jamais qu'une partie et même une faible partie des travailleurs qu'elle menace.

Dans la seconde hypothèse, l'insuffisance du salaire n'est qu'un fait exceptionnel, et l'indigence ne menace que les travailleurs dont les besoins s'élèvent au-dessus de la moyenne par l'effet d'une imprévoyance également exceptionnelle. Leur responsabilité est alors directe et individuelle ; ils ne souffrent que par leur propre défaut de prévoyance, et ils en souffrent seuls.

Ainsi, l'indigence qui a pour cause déterminante l'insuffisance des salaires remonte à la même cause efficiente que celle qui est amenée par l'insuffisance du travail. L'indigence découle de l'imprévoyance, comme un fleuve de sa source. Une pente est nécessaire, il est vrai, pour déterminer l'écoulement des eaux ; mais, si la source manquait, la pente ne deviendrait le lit d'aucun fleuve.

Cette vérité est encore plus manifeste à l'égard de l'indi-

Digitized by Google

gence qui résulte de la dissipation du salaire. L'homme qui, malgré un travail suffisant et suffisamment rémunéré, ne peut s'entretenir avec sa famille parce qu'il consacre son salaire à de folles dépenses, est coupable d'imprévoyance au premier chef et ne doit s'en prendre qu'à lui-même des conséquences de son inconduite. La vanité, la sensualité, la passion du jeu sont de coûteux défauts dans toute condition ; ce sont des vices désastreux chez le travailleur salarié, quelque habile et actif qu'on le suppose, et c'est peut-être parmi les plus habiles et les plus actifs qu'on trouverait le plus d'exemples de l'indigence qui provient de ces vices.

§ 3. — *Causes médiates de l'indigence.*

Il ne suffit pas de constater les causes immédiates de l'indigence, pour avoir l'explication entière de ce phénomène social. L'indigence de notre époque se distingue de celle des temps antérieurs par certains caractères généraux qui doivent tenir à l'organisation de la société, c'est-à-dire à des causes non moins générales, sans l'intervention desquelles le phénomène présenterait un autre aspect, d'autres formes, d'autres proportions, et, par conséquent, l'action des causes immédiates serait différente de ce qu'elle est. Relativement à l'indigence elle-même, ces causes générales ne sont que des causes médiates, insuffisantes pour la produire, mais influant sur l'action de celles qui la produisent, et jouant ainsi, dans les manifestations de la vie réelle, un rôle dont la science doit évidemment tenir compte.

Le fait de l'indigence ne paraît pas avoir eu, chez les sociétés anciennes, l'importance que nous lui avons vu acquérir dans notre siècle. De tout temps il y a eu des pauvres, parce que, de tout temps, la richesse a été fort inégalement distribuée ; par conséquent aussi, à toute époque, il y a eu des indigents, puisque les causes qui transforment la pauvreté extrême en indigence ne sont que des vices inhérents à la nature hu-

Digitized by Google

maine, ou des ruptures d'équilibre inséparables du développement économique des sociétés.

Mais entre cette indigence, qui atteignait une fraction minime des populations, sans manifester aucune tendance à franchir ces limites, et l'indigence actuelle, dont les victimes, se comptant déjà par centaines de mille sur trois ou quatre millions d'individus, vont se multipliant presque partout avec le progrès de la richesse, la distance est trop grande pour être expliquée, comme elle l'a été quelquefois, par la simple transformation de mœurs qui s'est opérée sous l'influence du christianisme.

L'histoire des sociétés antiques et les monuments qui nous restent de leurs législations prouvent que le paupérisme, tel que je l'ai défini plus haut, leur était inconnu. Elles en étaient préservées par une autre plaie, non moins dangereuse et moralement plus hideuse, par l'esclavage, qui, en réduisant les travailleurs, tant industriels qu'agricoles, à l'état de choses appropriées, assurait leur entretien à perpétuité, les propriétaires d'esclaves ayant le même intérêt à conserver cette propriété, que tout capitaliste à conserver son capital.

La législation de l'ancienne Rome, qui pénétrait si avant dans les détails de la vie sociale, et qui touchait à tous les rapports sociaux, fait complétement abstraction de l'indigence, comme condition sociale individuelle, à plus forte raison, du paupérisme. Les distributions de denrées ou d'argent, devenues fréquentes et périodiques depuis la décadence des institutions et des mœurs républicaines, les allocations de terres aux vétérans, le projet grandiose, attribué à César, de transporter dans les provinces trois cent mille prolétaires de la capitale, étaient des mesures essentiellement politiques, non économiques, ayant pour but, non de modifier la distribution de la richesse en vue d'un paupérisme dont il n'était nullement question, mais tantôt de régulariser, dans l'intérêt général, tantôt d'altérer et de vicier, dans l'intérêt d'un parti, la distribution des droits politiques.

Digitized by Google

La législation des empereurs chrétiens ne renferme rien non plus qui ressemble, même de loin, à nos lois modernes sur le paupérisme et la charité. On y trouve, il est vrai, de nombreux édits concernant des institutions de charité; mais ces institutions s'appliquaient uniquement à certaines catégories spéciales de pauvres, que leur incapacité personnelle faisait tomber dans l'indigence, à des enfants orphelins, à des vieillards infirmes, à des malades de tout âge. Un seul document nous a été conservé qui soit relatif aux indigents valides, et ce document atteste mieux l'incompatibilité du paupérisme avec l'esclavage, que ne le ferait l'absence de toute loi sur la matière. C'est un rescrit adressé par les empereurs Gratien, Valentinien et Théodose au préfet de Constantinople, et ordonnant que les mendiants valides, s'ils étaient esclaves, fussent rendus à leurs maîtres, et, s'ils étaient libres, fussent adjugés en qualité de colons à celui qui aurait fourni la preuve de leur ingénuité [1].

On voit que l'esclavage, avec le colonat, qui n'était qu'une sorte de servitude mitigée, absorbait tous les éléments dont le paupérisme aurait pu être formé, et opposait à l'extension de l'indigence un intérêt toujours présent, toujours éveillé, toujours prêt à échanger le chétif entretien d'un indigent valide contre le droit d'exploiter un travailleur, capable de produire plus de richesse qu'il n'en consommait.

De nos jours encore, l'esclavage dans les colonies ne produit-il pas les mêmes effets? N'a-t-on pas vu le paupérisme apparaître, déjà depuis longtemps, chez les Etats du nord de l'Union américaine, tandis qu'il est demeuré parfaitement inconnu aux Etats du sud, ainsi qu'aux Antilles espagnoles et au Brésil?

L'esclavage exclut le paupérisme comme un fléau en exclut un autre, comme l'inondation exclut l'incendie, comme la peste exclut la guerre.

[1] *Const. un., C. J., De mendicantibus validis.*

Digitized by Google

La servitude personnelle fut remplacée, au moyen âge, par d'autres rapports sociaux, qui avaient également pour résultat de mettre les travailleurs dans la dépendance immédiate des maîtres du sol et des possesseurs du capital. Cette dépendance était, à l'égard des travailleurs agricoles, presque semblable de tous points au colonat des derniers temps de l'Empire, tandis qu'à l'égard des artisans elle avait plutôt le caractère d'une subordination conventionnelle, d'une tutelle disciplinaire librement acceptée; mais les artisans et les serfs se trouvaient, les uns comme les autres, préservés de l'indigence par l'intérêt des maîtres et des seigneurs autour desquels ils étaient groupés; intérêt très-direct pour les seigneurs, dont la puissance et la fortune se proportionnaient à l'étendue de leurs domaines et au nombre de leurs serfs, beaucoup moins direct et moins certain, sans contredit, pour les maîtres des corporations industrielles. Cependant l'intérêt collectif de la corporation, l'esprit de corps, surtout les règlements qui imposaient une limite étroite au nombre des incorporés et des devoirs d'assistance réciproque à tous ceux-ci, suppléaient si bien à l'intérêt des maîtres, que l'indigence proprement dite était de fait aussi impossible dans la corporation industrielle que dans la seigneurie. Avec une telle organisation du travail, l'indigence ne pouvait atteindre que les pauvres qui ne ressortissaient ni d'une seigneurie, ni d'une corporation industrielle, ni de l'Eglise, c'est-à-dire une classe nécessairement fort restreinte d'individus, qui n'avaient d'autre ressources pour subsister que la mendicité ou le brigandage. Ceux qui choisissaient le brigandage étaient décimés chaque jour par la justice de ces temps. Ceux qui adoptaient la profession de mendiant paraissaient fort nombreux, il est vrai, grâce à leur vie toute extérieure et à leurs habitudes nomades; ils formaient quelquefois des bandes, ou même des associatiens régulières, menaçantes pour l'ordre public et la sécurité, embarrassantes pour la police des gouvernements; mais c'étaient bien moins

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA
Digitized by Google

le nombre et l'indigence des mendiants que leur oisiveté, leur turbulence et leur dépravation, qui les rendaient redoutables et embarrassants.

Une population de mendiants ne tend pas à s'accroître, mais à décroître, et le seul laps du temps la réduirait à rien, si elle ne se recrutait pas sans cesse de nouveaux éléments; car la mortalité y est énorme, surtout parmi les enfants. Or le recrutement, à l'époque dont je parle, ne pouvait être que lent et difficile, soit parce que les membres actifs de la société étaient rarement libres de quitter les groupes organiques dont ils faisaient partie, soit parce qu'en les quittant pour se vouer à la mendicité ils subissaient une déchéance de condition très-sensible, très-apparente et le plus souvent irrévocable. Sans ces deux circonstances, la mendicité, alimentée comme elle l'était par les abondantes aumônes de l'Eglise et des couvents, aurait acquis de bien autres proportions et causé de bien autres perturbations que celles dont l'histoire de ces temps antérieurs nous a transmis le souvenir.

Si nous analysons maintenant l'organisation actuelle du travail, celle qui est devenue à peu près générale dans nos sociétés modernes, il nous sera facile d'expliquer l'influence qu'elle a dû exercer sur les caractères et sur les proportions de l'indigence.

D'abord, tous les groupes antérieurs ayant été dissous, la classe entière des travailleurs se trouve affranchie de toute dépendance de droit, mais privée aussi de toute autre protection légale que celle qui est commune à tous les ressortissants de l'Etat. Chaque travailleur est devenu libre d'appliquer son activité comme il lui plaît, libre de ne donner son travail qu'en échange d'un salaire suffisant, libre de travailler ou de ne pas travailler, mais seul directement responsable aussi de l'usage qu'il fait de cette liberté, seul exposé aux conséquences fâcheuses que cet usage peut avoir.

Par là, deux grandes portes sont ouvertes à l'indigence. D'un côté, en effet, le pauvre ne trouve plus, dans les supé-

Digitized by Google

rieurs pour lesquels il travaille, des maîtres appelés par devoir ou par intérêt à l'entretenir, à le conserver, par conséquent, à le garantir de l'indigence ; d'un autre côté, l'émancipation générale des travailleurs fait dépendre leurs salaires d'une concurrence qui n'a pas de limites, et qui tend à les égaliser, sans tenir aucun compte de l'inégalité des besoins. Ainsi, tout travailleur peut tomber dans l'indigence, et il y est poussé constamment par des instincts et des penchants de sa nature, dont aucune volonté étrangère et aucune loi ne tendent à neutraliser l'action. Il peut tomber dans l'indigence, parce que, s'il ne doit son travail qu'en échange d'un salaire, il n'a droit aussi qu'à ce salaire ; il y est poussé, parce que son salaire a une limite, tandis que ses désirs n'en ont point ; il y tombe souvent, parce que le défaut d'instruction, d'intelligence, de réflexion, ou de volonté l'empêche souvent de prévoir ou de prévenir les éventualités auxquelles l'expose sa condition.

Ensuite, l'indigence elle-même a changé de caractère et d'aspect. A mesure qu'elle est devenue plus grave pour la société, elle a perdu beaucoup de sa gravité pour les individus qu'elle atteint. En y tombant, ils ne se placent pas en dehors de la société, en dehors de la masse des hommes actifs et utiles, pour devenir aussitôt et irrévocablement des mendiants oisifs, des gueux. Ils peuvent tomber encore plus bas, s'habituer à l'indigence, accepter la misère et en revêtir la hideuse livrée, sans cesser d'appartenir à la classe, non moins honorable qu'utile, des travailleurs salariés de l'agriculture et de l'industrie.

En conservant ainsi une situation normale, qui favorise son recrutement, la population indigente conserve aussi sa tendance naturelle à un accroissement immodéré. Elle pullule aussi rapidement qu'elle se recrute ; elle foisonne par addition et par multiplication.

C'est ce caractère qu'a reçu l'indigence moderne, comme fait individuel, qui lui donne précisément son importance

Digitized by Google

collective et qui élève le paupérisme à la hauteur d'un fléau social. Le paupérisme n'est pas, comme la mendicité, un ennemi extérieur, que la société puisse combattre avec toutes ses armes, jusqu'à ce que mort s'ensuive : c'est dans son propre sein qu'elle le trouve, dans les foyers même et parmi les agents les plus nécessaires de son développement économique. Ce fléau n'est pas une excroissance charnue, qu'on puisse retrancher sans compromettre les fonctions vitales ; c'est un mal intérieur, qui attaque les organes essentiels du corps social, et sur lequel on ne saurait agir sans affaiblir ces organes eux-mêmes.

En résumé, l'indigence actuelle a ses causes médiates dans une organisation du travail qui, d'une part, fait retomber sur les indigents eux-mêmes la responsabilité entière de leur imprévoyance, et qui, d'autre part, rend cette imprévoyance à la fois plus générale et plus féconde en conséquences indirectes, soit pour la classe des pauvres, qu'elles atteignent collectivement, soit pour la société entière, dont elles compromettent le développement économique.

SECTION II.

De l'assistance et de ses effets.

L'assistance est le revenu des indigents, prélevé sur le revenu des autres membres de la société. Je dirai d'abord comment ce prélèvement s'opère, puis quels en sont les effets généraux ; ensuite je parlerai des erreurs dans lesquelles la philanthropie est tombée à cet égard et j'exposerai les principes dirigeants qu'elle doit emprunter à la science économique.

§ 1. — *Des divers modes de l'assistance.*

L'assistance n'est pas toujours entièrement gratuite pour l'indigent qui la reçoit ; elle lui est souvent allouée en échange

Digitized by Google

d'un travail qui peut en être l'équivalent. Toutefois, elle présente, même alors, le caractère d'un bienfait, puisqu'elle procure à l'indigent du travail et un salaire qu'il n'aurait pas obtenus sans elle.

On peut donc correctement désigner par l'expression générale de bienfaisance l'ensemble des institutions et des actes qui ont pour but commun et final d'assister les indigents, ou une catégorie d'indigents.

Il n'appartient pas à la science économique d'envisager la bienfaisance au point de vue subjectif, c'est-à-dire d'en apprécier les mobiles et la valeur morale. Pour cette science, l'assistance n'est un bienfait que par son but apparent, par l'effet immédiat qu'elle a en vue de produire, en un mot, par son caractère objectif. En traitant ce sujet, comme je le fais ici, à un point de vue strictement économique, il n'y a donc pas lieu de distinguer la charité de la bienfaisance, puisqu'elles ne diffèrent l'une de l'autre que par leurs mobiles. Le mot charité exprime tantôt un sentiment, tantôt les actes inspirés par ce sentiment ; mais les assistances qu'elle inspire ne se distinguent à aucun autre égard de celles qui sont généralement comprises sous le nom de bienfaisance.

Quand l'assistance est gratuite, on la désigne, dans le langage ordinaire, sous le nom d'aumône, que la science peut adopter pour cet usage, sans préjudice toutefois du sens général que doit conserver le mot assistance. L'aumône est comprise dans l'assistance, comme l'espèce dans le genre. Une aumône est toujours une assistance ; une assistance peut ne pas être une aumône.

Mais la distinction la plus importante qu'il y ait à établir en cette matière, ce n'est pas celle que je viens de mentionner, c'est celle qui tient au mode même du prélèvement dont l'assistance n'est que le produit. Tantôt l'assistance est volontairement prélevée sur les revenus de la société par ceux-là mêmes qui les perçoivent ; tantôt ce prélèvement leur est imposé par l'Etat. Cette différence dans le mode du prélèvement,

Digitized by Google

qui paraît peu essentielle au premier abord, acquiert une haute importance par les conséquences qui en découlent nécessairement.

Quand le prélèvement est volontaire, la quotité en est incertaine, variable, inconnue, déterminée arbitrairement par les sentiments et les idées qui inspirent les actes individuels de bienfaisance ; quand il est imposé, la quotité en est certaine, notoire, peu variable, si ce n'est dans le sens d'un accroissement continu, et déterminée par une loi, c'est-à-dire par les sentiments et les idées qui prévalent chez la majorité d'un corps législatif ou d'un gouvernement quelconque.

Quand le prélèvement est volontaire, le produit en est appliqué par ceux mêmes qui l'ont prélevé, ou par des personnes ou des institutions de leur choix, auxquelles ils en confient la distribution ; quand le prélèvement est imposé, le produit en est appliqué par le gouvernement de l'État, ou par des agents qu'il désigne dans ce but, et qui, dirigés par lui, contrôlés par lui, responsables envers lui, deviennent en réalité des fonctionnaires publics, animés de l'esprit gouvernemental et n'agissant que dans cet esprit.

Ces deux modes de prélèvement constituent, avec les circonstances qui s'y rattachent respectivement, deux systèmes très-distincts d'assistance, que je désignerai, conformément à l'usage, par les noms de *bienfaisance privée* et de *bienfaisance publique,* très-propres à indiquer le caractère distinctif le plus essentiel de chacun d'eux.

La bienfaisance privée embrasse une multitude d'assistances diverses, depuis la simple aumône qu'elle jette à un mendiant, jusqu'aux hospices qu'elle entretient et administre à ses frais. Elle se rapproche de la bienfaisance publique par ses formes, et aussi, jusqu'à un certain point, par ses effets, lorsqu'elle s'exerce collectivement, au moyen d'associations organisées dans ce but ; et le rapprochement est d'autant plus prononcé que les associations ainsi formées ont une organisation plus régulière, qu'elles sont plus permanentes, qu'elles

Digitized by Google

disposent de moyens plus étendus et plus notoires. Lorsqu'on oppose entre eux les deux systèmes, le contraste n'existe donc réellement que s'il s'agit de la bienfaisance privée individuelle, ou de celle dont les agents, quoique agissant de concert, ne sont pas régulièrement associés, ne dépendent pas d'une direction commune et ne puisent pas à un fonds commun. Ce sera dans ce sens que j'emploierai les mots : bienfaisance privée, toutes les fois que le besoin de l'argumentation ne m'appellera pas à leur en donner un plus étendu.

La bienfaisance publique varie surtout par l'étendue de son assistance et par le principe qui détermine cette étendue. Elle prend le nom de *charité légale*, quand ce principe constitue un droit en faveur des indigents, quand l'Etat s'impose, ou impose à ses diverses fractions, aux communes, aux paroisses, l'obligation d'assister tous les indigents, ou certaines catégories déterminées d'indigents. Le pauvre qui, dans ce cas, prouve son indigence, ou une espèce déterminée d'indigence, peut réclamer l'assistance en vertu d'une loi positive, sans faire aucun appel à des sentiments quelconques de charité ou de compassion. Dans ce cas aussi, le prélèvement n'a pas d'autres limites que l'indigence elle-même. La quotité des assistances étant supposée réduite au strict nécessaire, le prélèvement total destiné à y pourvoir n'a plus d'autre mesure que le nombre des indigents; il s'accroît nécessairement avec ce nombre et ne peut décroître que si ce nombre vient à diminuer.

Quand la bienfaisance publique ne présente pas ce caractère, l'étendue de l'assistance peut encore être déterminée ou indéterminée, suivant que la somme totale du prélèvement destiné à y pourvoir est fixée d'avance dans un budget annuel, ou laissée à l'arbitraire d'administrateurs, qui sont chargés d'apprécier les besoins de l'indigence et d'y pourvoir.

Enfin la bienfaisance publique peut n'employer à ses assistances que le revenu de domaines ou de fonds appartenant

Digitized by Google

à l'Etat, ou à des fractions de l'Etat, ou bien les prélever sur le revenu général provenant des contributions publiques, ou bien encore y pourvoir, en tout ou en partie, au moyen d'un impôt spécial, qui prend alors le nom de *taxe des pauvres*.

La bienfaisance publique est, d'ailleurs, susceptible, dans son application, comme la bienfaisance privée, de formes très-diverses, qui ne sont pas toujours sans importance, ainsi qu'on le verra plus loin ; elle peut notamment être donnée en nature ou en numéraire, et, dans le premier cas, être fournie à l'indigent dans son propre domicile, ou dans des établissements publics fondés et organisés à cet effet. Ces établissements eux-mêmes sont tantôt destinés à des catégories particulières d'indigents, par exemple, à des vieillards, à des orphelins, à des infirmes, à des malades ; tantôt ouverts à tous les indigents qui sont reconnus pour tels, ou que l'Etat juge convenable de soumettre à une surveillance disciplinaire.

§ 2. — *Effets généraux de l'assistance.*

J'ai montré dans la section précédente que l'imprévoyance est presque toujours la racine, la cause efficiente de l'indigence. Il en résulte évidemment que la prévoyance est le préservatif le plus efficace, le seul préservatif généralement et certainement efficace, qui puisse empêcher le pauvre de se voir réduit à cette triste condition. Par sa prévoyance, le pauvre peut toujours neutraliser, au moins en grande partie, l'action des causes extérieures qui tendent à produire l'indigence ; tandis que son imprévoyance peut suffire, à elle seule, sans le concours d'aucune de ces causes, pour le mettre hors d'état de pourvoir à ses besoins les plus essentiels.

Mais la prévoyance implique des sacrifices journaliers de jouissances présentes, une résistance continuelle à des tentations, par conséquent, des efforts persévérants de volonté ; et de tels efforts ne sont possibles, chez la plupart des hommes, que sous l'influence de motifs puissants et con-

Digitized by Google

tinus. Il faut à ce devoir une sanction, qui en récompense l'accomplissement et en punisse l'omission ; et cette sanction existe, c'est la responsabilité que l'organisation moderne du travail fait peser sur le travailleur. Prévoyant, il procure le bien-être, tout au moins la sécurité, à lui-même et à sa famille; imprévoyant, il est frappé, dans sa personne ou dans celle des êtres qui lui sont le plus chers, par des privations journalières et par des inquiétudes non moins douloureuses et incessantes. La responsabilité est directe, certaine; elle est facile à prévoir, même pour les intelligences les plus bornées; il ne lui manque rien de ce qui peut rendre une sanction efficace.

Cette sanction est devenue en même temps la seule barrière que rencontrent désormais les désirs du pauvre. La discipline, l'esprit de corps, le contrôle arbitraire ou légal, les conditions à remplir, les obstacles à surmonter, qui, sous les régimes antérieurs, pesaient sur la volonté du pauvre dans tous les moments de sa vie et le déterminaient dans tous les actes dont dépendait son avenir, ont fait place à une liberté complète, qui n'a et ne saurait avoir pour correctif que la responsabilité.

Ainsi, tout ce qui tend à diminuer cette responsabilité ou à la rendre incertaine, en relâchant ou en cachant le lien que l'esprit du pauvre aperçoit entre une conduite imprévoyante et une effrayante série de privations et d'angoisses, tend par cela même à supprimer les seuls motifs qu'il ait de se conduire selon les règles de la prévoyance. Il est impossible de neutraliser un mobile, en tout ou en partie, sans en supprimer ou en affaiblir l'action; impossible, par conséquent, de garantir le pauvre contre les suites de son imprévoyance, sans atténuer ou supprimer du même coup la crainte que ces suites lui inspiraient et les effets salutaires que produisait cette crainte. Cette tendance à neutraliser la sanction de la responsabilité est donc plus ou moins inhérente à tous les systèmes de bienfaisance, et dès lors ces systèmes doivent

Digitized by Google

tous avoir plus ou moins pour effet de produire l'indigence en l'assistant, d'augmenter le nombre des indigents à mesure qu'ils les soulagent, de multiplier les besoins provenant de l'incurie du pauvre plus rapidement qu'ils ne peuvent les satisfaire.

Cet effet, cependant, remarquons-le bien, ne résulte pas tant de l'assistance elle-même que de la promesse qui en est faite, ou, plus directement encore, de l'attente que cette promesse fait naître. L'attente de l'indigence est neutralisée par l'attente de l'assistance, comme tout autre sentiment serait neutralisé par le sentiment contraire. Mais l'attente ne naît pas seulement d'une promesse expresse; elle peut naître aussi d'une promesse tacite ou implicite. Ainsi le fait seul de l'assistance donnée suffira pour produire une attente, si les circonstances dont il est accompagné impliquent une promesse.

Cette remarque fournit le vrai critère d'après lequel on doit apprécier le mérite relatif des divers systèmes de bienfaisance. Les plus défectueux sont ceux qui produisent l'attente la plus certaine, et la bienfaisance devient d'autant plus inoffensive qu'elle produit une attente moins certaine.

Si nous voulons ranger les divers modes d'assistance dans l'ordre de leur tendance nuisible, nous assignerons le premier rang à la charité légale, c'est-à-dire à l'assistance dont la promesse, outre qu'elle est expresse et parfaitement notoire, présente de plus le caractère d'un droit garanti. Ici, l'attente est à la fois certaine et complète pour tous les pauvres, quel que soit leur nombre et quelques moyens qu'ils aient d'échapper à l'indigence. Sous un tel régime, l'indigence, en tant du moins qu'elle consiste dans la privation du nécessaire physique, est entièrement exclue des prévisions qui peuvent agir sur la volonté du pauvre et influer sur sa conduite.

Au second rang, nous placerons l'assistance qui est ordonnée par une loi, ou par une allocation expresse dans un budget, ou par la destination légalement assignée à des revenus

Digitized by Google

provenant de certains domaines ou fonds publics, sans que l'idée d'un droit garanti à l'indigent soit en aucune manière impliquée dans les termes dont s'est servi le législateur. Sous ce régime, l'assistance est expressément promise, sans doute, mais dans une mesure, déterminée ou indéterminée, qui n'est pas celle des besoins possibles de l'indigence, et qui ne doit point nécessairement s'étendre avec le nombre éventuel d'indigents que pourrait faire naître l'attente créée par cette promesse.

Nous mettrons au troisième rang la bienfaisance privée, lorsqu'elle est organisée, c'est-à-dire lorsqu'elle est exercée par des associations régulières, qui, par cela seul qu'elles délibèrent et qu'elles agissent collectivement, impriment à leurs assistances un caractère de notoriété et de continuité capable de produire une attente plus ou moins générale. Dans ce mode, la promesse n'est pas explicite, mais elle est impliquée par le fait même d'assistances régulièrement et périodiquement distribuées, en vertu de décisions ou de directions collectives émanant d'une société permanente.

Enfin, le quatrième et dernier rang sera occupé par la bienfaisance privée individuelle, ou presque individuelle, telle que je l'ai caractérisée dans le paragraphe précédent comme formant contraste avec la bienfaisance publique. Les habitudes générales de la classe aisée produisent bien quelque attente chez la classe pauvre; mais c'est une attente infiniment plus vague et plus incertaine que celle qui résulte des autres modes d'assistance. D'ailleurs, il dépend des personnes bienfaisantes de réduire cet effet à son minimum, de l'annuler même quelquefois, en évitant de rendre leurs assistances notoires et en les subordonnant à des conditions qui les empêchent de devenir continues et périodiques.

Du reste, l'énumération qui précède ne mentionne que les quatre modes principaux d'assistance, les systèmes nettement caractérisés, autour desquels se groupent tous les autres. Dans la réalité, ceux-ci présentent une grande diversité de

Digitized by Google

nuances et, par conséquent, de degrés intermédiaires, entre le système placé au premier rang par sa tendance nuisible et celui auquel j'ai assigné le dernier. Il est évident, par exemple, que l'assistance promise à des catégories spéciales, et limitée, par cela même, à certaines fractions de la masse totale des indigents, ne fait naître qu'une attente pareillement limitée et incomplète, quelque certaine qu'elle puisse être. Avec un hospice ouvert aux seuls vieillards infirmes, aucun pauvre ne serait dispensé de prévoyance à l'égard des autres éventualités qui le menaceraient, lors même que l'institution serait organisée de manière à créer un droit positif en faveur de tout indigent de la catégorie désignée. Mais je reviendrai, dans la troisième section ci-après, sur ces systèmes intermédiaires, qu'il serait d'ailleurs impossible d'énumérer complétement, surtout si l'on voulait joindre aux systèmes qui ont été mis en pratique ceux qui n'ont été que proposés ou imaginés par les philanthropes.

§ 3. — *Erreurs de la bienfaisance philanthropique.*

La vérité importante qui vient d'être exposée et développée dans le paragraphe précédent ne peut pas être niée, ni sérieusement contestée, car elle repose sur un raisonnement qui a toute la rigueur d'une démonstration mathématique. Cependant, la philanthropie définit, enseigne et pratique souvent la bienfaisance comme si cette vérité n'existait pas, soit qu'elle l'ignore, soit qu'elle l'oublie, soit qu'elle en fasse volontairement abstraction. Elle tombe ainsi dans beaucoup d'erreurs, qui ont pour effet de rendre inefficace, ou dangereuse et parfois désastreuse la mise en pratique des plus nobles sentiments, des intentions les plus louables, mais qui se rattachent toutes à un principe dirigeant unique, dont la fausseté devait entraîner celle de toutes les conséquences qu'on en déduirait.

Ce principe dirigeant consiste à faire du soulagement de

Digitized by Google

l'indigence le but principal ou même exclusif de la bienfaisance, tandis qu'il n'en doit être que le but secondaire; en d'autres termes, à prendre l'effet immédiat de l'assistance pour le résultat définitif auquel doit aspirer la bienfaisance.

Le soulagement de l'indigence est un effet temporaire et spécial, qui est accompagné d'effets permanents et généraux, infiniment plus graves et plus dignes d'attention pour le philanthrope aussi bien que pour l'économiste. C'est un effet temporaire, parce que les besoins soulagés se renouvellent incessamment; apaisés pour un jour, ils se réveillent le lendemain, le surlendemain, tous les jours suivants, car le soulagement ne les détruit pas et n'en fait point cesser la cause. C'est, de plus, un effet spécial, en ce qu'il n'est produit que chez l'indigent soulagé et à l'égard du mal auquel l'assistance est spécialement applicable. Mais il est presque toujours accompagné, je le répète, d'effets généraux et permanents, auprès desquels son effet immédiat peut à peine être considéré comme un bien, tant ce bien est dépassé, en importance et en étendue, par le mal qui résulte ou qui peut résulter des autres effets.

D'abord, l'assistance produit les effets signalés dans le précédent paragraphe, savoir: celui d'affaiblir la prévoyance et, en général, le ressort de la volonté chez la classe entière des travailleurs pauvres, et celui de faire tomber dans l'indigence beaucoup d'individus de cette classe, qu'une volonté forte et persévérante en aurait préservés.

Tout système de bienfaisance qui produit une attente générale influe d'une manière fâcheuse sur les sentiments, sur les idées, sur le développement moral de la masse des prolétaires et sur le mouvement de la population chez cette classe de la société, par conséquent aussi, sur le salaire normal et sur le salaire courant de tous les travailleurs. De là une série incalculable de souffrances physiques et morales, par lesquelles le soulagement de quelques misérables devra être acheté, et dont il sera la seule compensation.

Un tel système a nécessairement pour effet de multi-

Digitized by Google

plier l'indigence, d'en produire plus qu'il n'en soulage, d'accroître ainsi l'intensité du mal qu'il est censé guérir. Pour cent indigents qu'on assiste, on en crée cent autres, qu'il faudra bientôt assister, et en vue desquels la bienfaisance devra doubler la somme de ses assistances; de sorte que la charge qu'elle s'est imposée ira croissant indéfiniment, selon une progression qui n'a pas de terme assignable. Or, cette charge est prélevée sur des revenus, qu'elle diminue d'autant, et dont la portion qu'elle absorbe aurait pu être épargnée et capitalisée, par conséquent, ajoutée au fonds d'entretien qui fournit tous les salaires et se partage entre tous les travailleurs.

Ensuite, le soulagement de l'indigent ne fait pas cesser l'indigence elle-même. Son effet, comme son but, est uniquement de fournir le nécessaire à des pauvres qui ne peuvent pas se le procurer par leur travail; or, en le leur fournissant, on ne les met pas en état de se le procurer sans le secours de la bienfaisance; au contraire, on les en détourne. Leur condition n'est donc pas réellement changée; ils sont des indigents assistés, mais toujours des indigents. La bienfaisance qui ne vise qu'au soulagement laisse paisiblement subsister l'indigence, la misère, le paupérisme; bien plus, elle les entretient, elle les fait vivre, en dispensant les indigents et les misérables de faire des efforts pour s'élever à une condition meilleure. Par ses assistances, par le bien partiel et temporaire qu'elle en obtient, elle rend permanents des maux qui auraient trouvé leur remède dans leur excès même, et qui, de fait, n'acquièrent une certaine gravité que là où le principe du soulagement domine dans l'exercice de la bienfaisance et se trouve appliqué sur une grande échelle.

C'est en partant de ce principe erroné que la philanthropie a été conduite à mesurer le mérite des institutions de bienfaisance par l'étendue de leurs moyens d'action et par le nombre de leurs assistés, à préconiser la bienfaisance publique et la bienfaisance privée collective, à recommander

Digitized by Google

l'abondance et la multiplicité des secours jusque dans l'exercice de la bienfaisance privée individuelle, à louer enfin tous les établissements de charité entretenus aux frais du public, à les louer en proportion de la somme de bien-être qu'ils procurent à leurs assistés, à se réjouir quand, ne pouvant plus suffire aux besoins croissants qui se manifestent, ils trouvent le moyen de se multiplier en imposant au public de nouvelles charges.

Je dois cependant reconnaître que la bienfaisance philanthropique et religieuse a grandement profité, depuis un demi-siècle, des enseignements de la science économique et des expériences notoires qui ont à plusieurs reprises si hautement confirmé ces enseignements. L'erreur fondamentale que j'ai signalée n'est plus professée et soutenue, de toutes pièces, par les théoriciens de la philanthropie et ne trouverait plus accès chez le public éclairé de notre temps. Mais il s'en faut bien que les vrais principes en cette matière soient généralement tenus pour tels par les auteurs qui écrivent sur la bienfaisance et par les personnes qui la pratiquent ; il s'en faut bien, surtout, que ceux qui les admettent en théorie, comme principes, sachent ou veuillent en apercevoir et en appliquer logiquement les conséquences. Il n'existe pas une société philanthropique dont les discussions et les résolutions ne révèlent un oubli constant des effets nuisibles de l'assistance et n'impliquent une affirmation plus ou moins accentuée du principe qui place dans le soulagement de la misère le but de la charité. En toute occasion, jusque dans les académies, on voit la philanthropie préférer aux enseignements de la science économique les conseils d'une routine sentimentale ; en toute occasion, les philanthropes se posent comme les adversaires des économistes, qu'ils qualifient de théoriciens sans cœur, presque de barbares.

J'ai déjà montré que la différence entre les points de vue auxquels se placent respectivement le philanthrope et l'économiste suffirait pour rendre impossible entre eux ce prétendu

Digitized by Google

antagonisme. Celui qui cherche à obtenir la vérité et celui qui cherche à réaliser la plus grande somme possible de bien ne peuvent pas se rencontrer ni se heurter, car la route que doit suivre le second ne commence que là où finit celle du premier ; ce qui est le point de départ pour l'un, est précisément pour l'autre le point d'arrivée, le terme où il s'arrête et se repose. Mais il me sera facile de prouver que les vérités économiques sont les meilleurs principes dirigeants dont la philanthropie puisse faire usage, et que, si le philanthrope ne suit pas le même chemin que l'économiste, il doit marcher tout au moins dans la même direction.

§ 4. — *Accord de la vraie bienfaisance avec la science économique.*

La bienfaisance, quand elle se borne à soulager le mal produit par l'indigence, n'accomplit qu'une partie et une faible partie de sa tâche ; elle doit tendre à faire cesser l'indigence elle-même, c'est-à-dire la cause du mal. La vraie médecine, la médecine qui guérit, n'est pas celle qui se contente d'apaiser les douleurs du malade ; c'est celle qui, en combattant les causes de la maladie, travaille à tarir la source même des douleurs.

Si les soulagements fournis par la bienfaisance ont pour effet non-seulement de maintenir et d'alimenter l'indigence, mais encore de la propager et de l'étendre indéfiniment, la bienfaisance fait plus que manquer son but, elle agit en sens contraire ; son action devient positivement malfaisante.

Ainsi, la bienfaisance, pour être vraiment digne de ce nom, doit aspirer à prévenir l'indigence, à en neutraliser les causes, à détruire la misère et le paupérisme, et, si la poursuite de ce but est incompatible en tout ou en partie avec le soulagement immédiat de l'indigence, la bienfaisance doit subordonner son action sur le mal à son action sur les causes du mal ; elle doit sacrifier hardiment le bien temporaire et partiel, qui résulterait de l'assistance, au bien permanent et

Digitized by Google

général, qui résultera d'une marche ferme et constante vers le but proposé.

Est-ce à dire que la pitié inspirée par des misères navrantes, que l'élan irréfléchi d'une charité trop émue pour écouter la froide raison, soient des sentiments condamnables? Non, sans doute; ou, si cette opinion est défendable, ce n'est certainement pas sur le fondement des principes économiques.

Il est vrai que toute assistance peut, économiquement parlant, être considérée comme un acte nuisible, en ce qu'elle accorde une certaine somme de satisfactions, prélevée sur les produits du travail, à un indigent qui ne travaille pas, ou qui ne fait pas un travail équivalent à cette somme. Les autres espèces de revenus sont utilement consommés, parce qu'ils rémunèrent et, par conséquent, stimulent une coopération quelconque, directe ou indirecte, à la production et à l'accumulation de la richesse; le revenu de l'indigent est inutilement consommé, puisqu'il n'est la rémunération d'aucun effort tendant à augmenter le bien-être de la société, tout au moins d'aucun effort libre et volontaire, dont cette rémunération ait pu être le mobile, et dont elle puisse, par conséquent, provoquer la répétition.

Mais le point de vue économique n'est pas le seul d'après lequel les sentiments humains et les actes qui en émanent doivent être envisagés et appréciés. Les sentiments ne peuvent absolument pas être jugés à ce point de vue; les actes ne peuvent l'être que dans leurs effets économiques, c'est-à-dire partiellement et incomplétement. La science économique ne juge donc point et ne saurait en aucune manière condamner la pitié ni la charité, et, si elle condamne certains actes produits par la compassion ou par la charité, c'est uniquement comme actes économiques, c'est-à-dire en laissant intacte leur valeur morale, politique, ou religieuse.

D'ailleurs, quels sont les conseils ou les préceptes impliqués dans les principes économiques, à l'égard de la bienfaisance privée, dont les actes ont le plus ordinairement pour mobiles

Digitized by Google

la pitié et la charité? Ces conseils sont : 1° de faire l'aumône avec discernement, afin qu'elle ne serve pas d'encouragement au vice et à la fainéantise ; 2° d'accompagner l'aumône d'une action morale sur la volonté de l'indigent, afin que l'indigence ne soit pas perpétuée en même temps que soulagée ; 3° de rendre l'assistance aussi secrète que possible, afin qu'elle ne puisse produire aucune attente un peu générale et certaine ; 4° d'éviter, dans le même but, la périodicité, la régularité, l'abondance des secours, et tout ce qui pourrait avoir pour effet d'affaiblir, chez les pauvres non assistés, le sentiment de leur responsabilité individuelle. Or, le discernement, l'action morale, le secret, la spontanéité, ne sont-ce pas là les caractères de la bienveillance la plus parfaite, de la charité évangélique ? L'aumône jetée sans discernement, la bienfaisance qui ne s'exerce qu'en donnant, la bienfaisance qui s'affiche, celle qui dégénère en routine parce qu'elle manque du véritable esprit de la charité, ne sont-elles pas réprouvées par la vraie philanthropie ?

La science économique signale, comme principale cause de l'indigence, le défaut d'une vertu purement humaine, d'une vertu de prudence plutôt que de conscience, parce qu'elle ne peut envisager les mobiles humains que dans leurs effets économiques et ne peut tenir compte que de ceux qui ont de tels effets. Mais les dispositions morales et les habitudes vertueuses, dont le mot prévoyance exprime et résume la tendance économique, ne sont pas nécessairement inspirées par le seul intérêt, surtout chez la classe d'hommes dont il est ici question. La prévoyance, qui n'est pour le riche qu'une vertu secondaire et souvent de pur calcul, devient la vertu capitale du pauvre, parce qu'elle implique, chez celui-ci, la plupart des autres vertus. La prévoyance dont je parle, la prévoyance économique est parfaitement compatible, chez le riche, avec une conduite à beaucoup d'égards immorale et déréglée ; chez le pauvre, elle exclut toute intempérance, tout déréglement, tout penchant vicieux ; elle lui interdit le li-

Digitized by Google

bertinage et l'improbité, aussi bien que la paresse et le simple désordre. Comment donc une théorie qui recommande cette vertu complexe, et qui lui assigne une importance majeure n'aurait-elle pas les sympathies du moraliste et du philanthrope? Par quel point et sous quel aspect serait-elle en désaccord avec la morale ou avec la charité?

La bienfaisance publique elle-même, quoique essentiellement vicieuse comme bienfaisance, ne peut pas être condamnée d'une manière absolue par la science économique, parce que les considérations politiques, aussi bien que les considérations morales, ont une valeur indépendante de cette science, une valeur qu'il ne lui appartient pas d'apprécier ni de contester. J'ai dit, au commencement de ce chapitre, que l'existence d'une classe plus ou moins nombreuse d'indigents est un fait universel, et que la science économique doit l'accepter comme tel; or, en présence de ce fait, l'assistance publique peut devenir une nécessité pour l'Etat, une nécessité de mœurs et d'ordre social, car la misère, en se propageant, et la mendicité, en s'étendant, peuvent acquérir des proportions dangereuses pour la morale publique et pour la sécurité générale.

Quelques philanthropes, assez éclairés pour ne conserver aucune illusion sur les tendances générales de la bienfaisance publique, s'imaginent qu'elle pourrait devenir superflue par un développement convenable de la bienfaisance privée et représentent l'insuffisance de celle-ci comme la principale cause de l'existence et du maintien de celle-là. Il n'en est pas ainsi dans le domaine des réalités pratiques, et même il n'est pas rare que certains actes de la bienfaisance publique soient manifestement et notoirement provoqués par un déploiement préalable de la bienfaisance privée. N'est-ce pas la mendicité, alimentée par les abondantes aumônes de l'Eglise et des particuliers, qui a donné naissance au système de charité légale établi en Angleterre depuis le commencement du dix-septième siècle, puis aux dépôts de mendicité, que

Digitized by Google

plusieurs Etats ont construits et organisés à diverses époques?

Pour que l'opinion de ces philanthropes fût vraie, il faudrait que la bienfaisance privée eût constamment tous les caractères que j'ai mentionnés plus haut comme propres à en neutraliser les tendances fâcheuses. Cette charité parfaite n'est malheureusement partout qu'une exception, et l'on ne peut guère espérer qu'elle devienne jamais universelle, ni même commune. Dès lors il est évident que la bienfaisance privée, ayant inévitablement pour effet d'entretenir l'indigence au lieu de la détruire, par conséquent de la perpétuer, de l'accroître même souvent, au lieu de la faire disparaître, ne saurait l'empêcher de produire la misère, la mendicité, le paupérisme, c'est-à-dire les conséquences qui motivent d'abord l'intervention de la bienfaisance publique et qui en justifient plus tard le maintien.

Une autre erreur, plus grave par ses conséquences que celle dont je viens de parler, consiste à faire de la bienfaisance publique l'accomplissement d'un devoir envers les indigents, l'exercice d'une vertu, qui serait imposée à l'Etat comme aux particuliers. L'Etat ne doit agir que dans l'intérêt général de la société et n'a de devoirs à remplir qu'en vue de cet intérêt. La bienfaisance n'est pour lui que la conséquence logique d'un raisonnement et d'un calcul; c'est un acte politique. Le seul but de la bienfaisance publique est d'empêcher que la misère ne devienne un arrêt de mort pour les malheureux qui n'ont pas pu ou n'ont pas voulu s'en préserver, et en même temps une cause de démoralisation générale et de désordre social. La bienfaisance, avec cette portée exclusivement politique, répond à un intérêt général, auquel l'Etat doit pourvoir et peut seul pourvoir efficacement; tandis que la bienfaisance, considérée comme acte charitable, répond à des intérêts privés, auxquels l'Etat n'est ni tenu, ni capable de pourvoir.

Ce qui rend cette erreur dangereuse, c'est qu'elle conduit

Digitized by Google

logiquement à étendre la sphère d'action de la bienfaisance pu blique aussi loin que celle de la bienfaisance privée, surtout à introduire le même esprit dans l'application de la première que dans celle de la seconde. Il est évident, au contraire, que la bienfaisance publique et la bienfaisance privée, puisqu'elles ne s'inspirent pas des mêmes motifs et qu'elles n'aspirent pas au même but, ne peuvent pas non plus employer les mêmes moyens ni suivre les mêmes méthodes, mais doivent demeurer complétement distinctes et indépendantes l'une de l'autre.

SECTION III.

Des correctifs de l'assistance.

Les effets généraux de l'assistance ont été plus ou moins atténués par certaines formes, certaines limites, ou certaines conditions, imposées au bienfait ou à celui qui le reçoit, en un mot par des correctifs, dont les uns s'appliquent aux deux systèmes de bienfaisance, les autres à la bienfaisance publique ou à la bienfaisance privée seulement. Pour introduire dans ces questions, que les écrivains philanthropes ont fort embrouillées et que les économistes ont trop négligées, l'ordre et la méthode que réclame toute discussion scientifique, je grouperai les correctifs dont il s'agit sous huit chefs distincts, qui feront la matière d'autant de paragraphes.

§ 1. — *Limitation des moyens d'assistance.*

Ce correctif s'applique à tout système de bienfaisance qui a pour effet de produire une attente, par conséquent à la bienfaisance privée comme à la bienfaisance publique, si la première se rapproche de la seconde par une organisation qui la rende permanente et notoire.

Limiter les moyens dont l'assistance disposera, c'est limiter

Digitized by Google

l'attente qu'elle fera naître, c'est poser des bornes à l'influence pernicieuse qu'exercera inévitablement cette attente. On fait déjà beaucoup dans ce sens, lorsqu'on se contente d'une limitation négative, c'est-à-dire lorsqu'on s'abstient de toute promesse, expresse ou tacite, qui puisse imprimer à l'assistance le caractère d'une obligation illimitée, ou révéler seulement l'intention de pourvoir à tous les besoins de l'indigence. Cette limitation purement négative, si elle avait été de tout temps adoptée comme règle, aurait suffi pour exclure de la pratique les systèmes de bienfaisance les plus désastreux : par exemple, les aumônes distribuées jadis régulièrement et sans mesure par les couvents, la taxe des pauvres introduite en Angleterre au dix-septième siècle, en général la charité légale sous toutes ses formes ; elle aurait aussi influé dans un sens restrictif sur l'esprit, et par là sur la portée pratique de beaucoup d'institutions de bienfaisance, qui, sans assumer expressément des obligations illimitées, tendent, par leur organisation et leurs allures, à produire chez la classe pauvre des espérances illimitées.

On peut aller plus loin et fixer d'avance la somme précise des moyens dont la bienfaisance disposera. Cette limitation positive est souvent adoptée par l'Etat et par les associations charitables, dans un sentiment juste, quoique généralement vague et peu réfléchi, des dangers que présente une promesse indéfinie d'assistance ; mais, pour qu'il en résulte quelque bien, il faut que la limite adoptée soit permanente et invariable ; car, si on la recule d'année en année devant les besoins croissants de l'indigence constatée, cette marche implique en réalité une promesse illimitée d'assistance et enlève toute efficacité à la fixation annuelle des moyens disponibles.

C'est là, c'est dans le maintien de la limite fixée, que gît la principale difficulté de la mesure en question, parce qu'il répugne au sens commun qu'une institution qui a pour but de soulager l'indigence, puisse ne tenir aucun compte de l'étendue réelle et des accroissements possibles du besoin qu'elle

Digitized by Google

aspire à satisfaire. Ici, comme presque toujours, la logique du sens commun conduit à de fausses conclusions, parce qu'elle raisonne sur des prémisses partiellement erronées. S'il est vrai que la bienfaisance veuille et doive soulager les indigents, il n'est pas moins vrai qu'elle aspire et qu'elle doit aspirer à tarir la source des besoins qu'elle soulage, à diminuer l'indigence, à la détruire, si c'est possible; et, comme il est prouvé, par le raisonnement et par l'expérience, que les besoins vont croissant et se multipliant avec l'étendue des soulagements expressément ou tacitement promis, la bienfaisance ne mérite plus son nom, elle produit plus de mal que de bien, lorsqu'elle donne à ses promesses, expresses ou tacites, une latitude indéfinie.

En raisonnant logiquement d'après ce dernier principe, la bienfaisance devrait plutôt suivre une marche inverse, adopter pour ses assistances une échelle décroissante, qu'elle rendrait aussi notoire que possible, et dont elle s'écarterait le moins que possible. Toute institution, publique ou privée, de bienfaisance doit viser à devenir inutile, à diminuer tout au moins avec le temps sa sphère d'activité ; le succès, pour elle, c'est de pouvoir réduire la somme des soulagements qu'elle distribue ; il sera complet le jour où elle n'aura plus rien à faire, plus d'indigents à secourir, plus de raison d'exister.

Mais la logique du sens commun trouve un puissant auxiliaire dans la logique du sentiment, qui, ne partant jamais que d'impressions produites par les réalités présentes, repousse comme inhumain tout calcul basé sur des prévisions raisonnées. Les indigents, pour être devenus plus nombreux, en sont-ils moins malheureux, moins dignes de pitié ? Si c'est la bienfaisance elle-même qui les a plongés dans ce malheur, peut-elle les y laisser sans encourir et mériter le reproche de leur avoir tendu un piége ?

Sous l'impression du sentiment de pitié qu'excitent les peines présentes de quelques indigents, la philanthropie et la

Digitized by Google

charité oublient les souffrances à venir de toute une génération de pauvres, qui naîtront dans la misère, seront élevés dans la misère, vivront et mourront dans la misère, parce que les auteurs de leurs jours auront eu le triste avantage de pouvoir compter sur les secours de la philanthropie et de la charité.

§ 2. — *Limitation par le but de l'assistance.*

L'assistance est limitée par son but lorsqu'elle n'est offerte qu'à des catégories déterminées d'indigents, par exemple, à des malades, à des vieillards, à des enfants orphelins, à des enfants au maillot, à des aveugles-nés, à des sourds-muets, à des estropiés, etc.

La bienfaisance, ainsi limitée, a été pratiquée partout depuis le commencement de l'ère chrétienne, et les établissements qu'elle a fondés ont joui et jouissent encore, dans toute la chrétienté, d'une faveur si constante et si générale, qu'on a besoin, pour oser mettre en question leur utilité, de cette confiance parfaite qu'inspire une vérité rigoureusement démontrée.

Sans doute, un hôpital, un hospice de vieillards, d'orphelins, d'aliénés, un dispensaire, un asile, une crèche, n'assistent directement que des catégories spéciales et relativement peu nombreuses d'indigents; sans doute, aussi, les indigents de ces diverses catégories doivent leur malheureuse position à des causes immédiates, sur lesquelles leur volonté présente n'a aucune prise; mais ces deux propositions incontestables n'expriment qu'une partie de la vérité, l'apparence, le côté extérieur de certains faits, que l'analyse va nous montrer sous un tout autre aspect.

Sous la législation commune des pays civilisés, les individus ne sont point isolés dans la condition qui leur est faite ; chacun d'eux, qu'il soit riche ou pauvre, appartient à un groupe, à une famille, dont tous les membres sont unis entre eux par

Digitized by Google

une solidarité légale, qui consacre et complète la solidarité résultant des affections naturelles. Lors donc que la bienfaisance assiste directement un membre d'une famille pauvre, elle assiste, de fait, indirectement la famille entière. L'enfant qui est reçu dans une crèche ou dans un asile a des parents, peut-être un père et une mère, auxquels incombe, de par la nature et de par la loi, le devoir de lui donner les premiers soins physiques et la première éducation, et qui sont responsables, en fait aussi bien qu'en droit, des conséquences physiques ou morales que peut entraîner pour l'enfant la négligence de ce devoir; car ils en souffriront autant et peut-être plus que lui-même. Le vieillard qui est reçu dans un hospice peut avoir des enfants adultes, auxquels incombe le devoir de l'entretenir, et sur lesquels la négligence de ce devoir, si elle expose le vieillard à des souffrances, à de cruelles privations, à une mort prématurée, fera peser une responsabilité légale et morale, non moins préjudiciable à leurs intérêts matériels qu'à leur bien-être moral.

La position est la même pour l'infirme ou l'aliéné qui est reçu dans un hospice, pour le malade ou l'estropié qui est assisté dans un hôpital. L'orphelin lui-même n'a-t-il pas eu des parents qui auraient dû lui assurer des moyens d'existence, et pour qui la pensée de le laisser après eux sans ressource eût été une peine cruelle?

Mais ce n'est pas tout : la plupart des causes spéciales d'indigence dont il s'agit, notamment la vieillesse, la maladie, les infirmités accidentelles, n'occupent, dans la vie du pauvre, qu'un intervalle très-court, précédé d'une période plus ou moins longue de vigueur et de santé, pendant laquelle il pouvait et devait prévoir ces éventualités d'inaction forcée; de sorte que l'assistance offerte directement aux seuls pauvres invalides est promise en réalité à tous les pauvres valides.

En résumé, toutes ces assistances, qui paraissent limitées par leur but et dans leur application immédiate, sont réellement illimitées par leur action indirecte, puisque leur in-

Digitized by Google

fluence embrasse la classe entière des pauvres et la vie entière de chacun d'eux. Quelque restreint que soit, en définitive, le bienfait, il implique une promesse générale, qui allége la responsabilité de tous les pauvres valides et les dispense, dans une certaine mesure, de prévoir et de se prémunir.

Que le vieillard, l'infirme, le malade, le blessé, l'orphelin et l'enfant abandonné soient recueillis par la bienfaisance, entretenus et soignés dans de vastes établissements créés à leur intention, soustraits ainsi aux privations et aux souffrances incalculables dont ils se voient menacés, c'est un spectacle doux au cœur, conforme à nos idées de justice distributive, satisfaisant pour la conscience alarmée des heureux de ce monde; mais ce n'est que le côté brillant d'une médaille dont voici le revers.

Un travailleur salarié actif, économe, rangé, trouve le moyen, quoique père de famille, d'épargner chaque semaine quelques francs sur son salaire. Le jour où ces épargnes, accumulées pendant deux mois, s'élèvent à une vingtaine de francs, survient une tentation. Des amis, des camarades, qui se préparent à chômer le lundi, engagent notre ouvrier à faire comme eux et à passer avec eux cette journée dans la joie et la dissipation. Après tant de semaines d'un labeur pénible et incessant, n'est-il pas juste qu'ils se donnent un jour de repos et de plaisir? L'argent qu'ils dépenseront n'est pas enlevé à leurs besoins ni à ceux de leurs familles, et, quant à la journée qu'ils vont perdre, elle sera bientôt regagnée.

Qui ne connaît la puissance de pareilles excitations? L'uniformité, la monotonie d'un travail continu, surtout d'un travail manuel, fait naître un besoin presque irrésistible de liberté, de mouvement, de distraction, de sociabilité, de sensations variées, d'émotions agréables. Une seule pensée pourrait empêcher l'ouvrier dont je parle de céder à la tentation, ce serait la pensée de l'avenir qu'il se prépare en y cédant. Que deviendra-t-il, si des événements imprévus le privent,

Digitized by Google

en tout ou en partie, de son salaire, si une maladie ou un accident le rend incapable de travail, si la maladie, sans l'atteindre lui-même, atteint les membres de sa famille et fait naître des besoins auxquels son salaire ne suffira plus? Comment subsistera-t-il, quand l'âge ou de précoces infirmités lui ôteront les forces et les aptitudes qui le font vivre? Quel sera le sort de ses enfants s'il meurt en les laissant dépourvus de tout et encore incapables de subsister par leur travail?

Mais ces questions redoutables, il n'a point à les résoudre, ni à se préoccuper de l'avenir. La bienfaisance y a pourvu. Un vaste hôpital est prêt à le recevoir, ou à recevoir tout autre membre de sa famille, en cas de maladie; un hospice est ouvert à sa future vieillesse; un autre se chargera d'entretenir et d'élever les orphelins qu'il pourra laisser après lui. Donc, plus de soucis, et vive la joie! Les épargnes seront consommées, la journée sera perdue; surtout, ce qui est bien plus grave, le ressort de la volonté se détendra, la résistance aux tentations ira s'affaiblissant, les habitudes vicieuses s'introduiront peu à peu dans une vie dont la prévoyance ne leur fermera pas l'accès, la corruption envahira l'âme de cet honnête père de famille, que le sentiment de sa responsabilité n'en préservera point; enfin, après quelques années d'une lutte de plus en plus difficile contre l'indigence, il y tombera, quoique valide et jeune encore; il acceptera la misère, pour lui et pour les siens; il ira grossir l'armée du paupérisme!

Je ne fais pas ici le procès des hôpitaux et des hospices; je complète seulement le tableau de la réalité, en projetant la lumière sur des objets que l'ombre dérobait aux regards et en mettant ce qu'on ne voit pas à côté de ce qu'on voit. Que ces établissements soient, à tout prendre, utiles, peut-être indispensables; que le législateur et le vrai philanthrope, qui se placent à un point de vue général et qui envisagent à la fois tous les intérêts moraux et matériels de la société,

Digitized by Google

puissent approuver et encourager la bienfaisance pratiquée sous cette forme, je ne songe point à le nier ni à le contester. J'affirme seulement, et je pense avoir démontré, que cette bienfaisance doit nécessairement avoir pour effet d'entretenir et de perpétuer l'indigence, non de la diminuer, encore moins de la détruire; que, si les établissements dont il s'agit trouvent, toujours et partout, dans le nombre alarmant des malheureux qu'ils assistent, un motif suffisant de se maintenir, c'est qu'ils créent eux-mêmes, toujours et partout, une grande partie de l'indigence qu'ils soulagent; enfin, que, si la bienfaisance exercée de cette manière et dans ces limites doit durer autant que les sociétés humaines, l'indigence à laquelle s'appliquent ces secours sera, dans ses proportions actuelles, tout aussi persistante, tout aussi inséparable de l'existence de nos sociétés.

On a fondé, en Suisse et ailleurs, des établissements où les enfants vicieux des familles indigentes sont entrenus et reçoivent une éducation destinée à les régénérer, à faire d'eux autant d'hommes honnêtes et utiles. Ce mode de bienfaisance, s'il prenait de grandes proportions, équivaudrait à une prime d'encouragement pour les familles indigentes qui élèveraient le plus mal leurs enfants; dans les limites où il s'est renfermé jusqu'à présent, ce n'est qu'une expérience faite pour constater ce que peut l'éducation sur des natures perverses ou corrompues, et il est si rare que l'expérimentation puisse être employée dans les sciences morales, qu'on ne doit pas, quand elle peut l'être avec fruit, juger trop sévèrement les moyens dont elle se sert.

§ 3. — *Conditions morales.*

Ce correctif a moins pour but de limiter l'assistance que d'en neutraliser directement la tendance fâcheuse. Afin que les secours de la bienfaisance ne favorisent pas l'imprévoyance du pauvre, en affaiblissant chez lui le sentiment de sa res-

Digitized by Google

ponsabilité, on les refuse à tous ceux que leur propre inconduite a fait tomber dans l'indigence.

En principe, cette restriction est parfaitement juste et morale ; elle paraît surtout devoir être, pour la bienfaisance privée, une règle invariable et absolue. Dans l'application, elle présente des difficultés insurmontables et soulève des questions qui ne peuvent être résolues qu'aux dépens du principe lui-même, ou de la justice et de l'humanité.

Ce correctif implique d'abord un discernement qui, pour être conforme au principe adopté, doit reposer sur des informations complètes, précises et certaines. Si l'on ne doit assister que les indigents dont la conduite a été irréprochable, ou tout au moins conforme à certaines exigences déterminées, il faut connaître dans tous ses détails la vie de chaque pauvre, procéder, par conséquent, à une enquête minutieuse, le plus souvent impraticable, dont les résultats offriront toujours une masse incalculable d'erreurs, provenant de faux renseignements ou de fausses appréciations. La bienfaisance individuelle la plus active et la plus éclairée, quand elle veut appliquer cette règle au très-petit nombre d'indigents qu'il lui est possible d'assister, ne parvient point elle-même à éviter toute méprise, et nous la voyons chaque jour être dupe de ses propres illusions ou des tromperies de ses protégés ; qu'en sera-t-il pour la bienfaisance publique et pour la bienfaisance privée collective, dont les enquêtes devront s'étendre à des centaines de familles, et dont les agents ne seront pas stimulés par le zèle qui anime ordinairement la bienfaisance individuelle ?

Supposons, cependant, que cette première difficulté puisse être surmontée ; il resterait encore à savoir quelles exigences, quelles conditions morales on prendra pour base de la distinction à établir et de la restriction qui en doit résulter. J'ai montré, dans la première section de ce chapitre, que l'imprévoyance du pauvre est presque toujours la cause réelle, la cause efficiente, qui le réduit à la condition d'indigent. Or,

Digitized by Google

pour que la bienfaisance ne diminue pas chez les pauvres le sentiment de leur responsabilité et n'aboutisse pas à produire l'indigence et à la perpétuer, il faut évidemment qu'elle s'abstienne d'assister ceux qu'une conduite prévoyante aurait dispensés de recourir à l'assistance, qu'elle se condamne, par conséquent, à l'inaction, qu'elle renonce presque entièrement à sa tâche. Placée dans l'alternative de ne soulager presque aucun indigent, ou d'entretenir et de propager l'indigence en la soulageant, quel parti la bienfaisance prendra-t-elle?

L'exclusion absolue des imprévoyants ne serait pas seulement incompatible avec les sentiments d'humanité qui sont les mobiles de la bienfaisance; elle serait de plus contraire à la justice, car elle confondrait dans une même réprobation des actes dont la valeur morale est essentiellement différente. Les actes d'imprévoyance n'impliquent pas tous un défaut de moralité, une lacune dans la conscience.

Entre le misérable que des vices honteux rendent incapable de pourvoir à ses besoins, d'entretenir sa famille, d'élever ses enfants, et l'ouvrier laborieux qui n'a eu que le tort d'engendrer une famille trop nombreuse, il y a un abîme, dont ni le particulier charitable ni l'Etat ne peuvent faire abstraction; le premier, parce que sa conscience ne le lui permet pas; le second, parce que ses actes ne doivent jamais se trouver en désaccord avec la morale publique.

D'ailleurs, s'il est vrai que le père de famille qui tombe dans l'indigence puisse toujours l'imputer à un défaut de prévoyance dont il est strictement responsable, peut-on en dire autant des êtres qui dépendent de lui : de sa femme, de ses enfants, qui ne peuvent avoir d'autre volonté que la sienne dans tout ce qui concerne leur intérêt commun, l'intérêt économique de la famille? N'est-ce pas malgré eux, souvent à leur insu, peut-être en dépit de conseils donnés ou d'efforts tentés par eux en prévision de ce malheur, qu'ils ont été entraînés dans l'indigence avec l'homme à qui incombait le devoir de les en préserver? Ici encore la bienfaisance rencontre

Digitized by Google

ce dilemme impitoyable, qui ne lui laisse que le choix entre l'abandon de sa tâche et la violation d'un principe salutaire, entre une inconséquence et un danger. Si elle n'assiste pas les enfants et la femme du père de famille imprévoyant, elle fait injustement peser sur eux la responsabilité qu'il devrait supporter seul; elle frappe l'innocent avec le coupable. Si elle les assiste, elle affranchit le père de famille imprévoyant d'une grande partie de sa responsabilité; elle assiste de fait le coupable avec l'innocent; elle s'expose à produire par là, chez tous les pères de famille pauvres, une attente dont l'effet sera déplorable.

Enfin le critère dont il s'agit, en supposant qu'il fût applicable à la bienfaisance privée, ne devrait pas s'appliquer à la bienfaisance publique, dont le but principal est d'empêcher que l'indigence ne devienne une cause de scandale ou d'insécurité. Les indigents les plus vicieux et les plus pervers sont précisément ceux qu'il importe le plus à l'Etat de soustraire au vagabondage, à l'oisiveté, aux dangereuses suggestions de la misère. Ces indigents-là doivent donc être les premiers, je n'hésite même pas à dire qu'ils devraient être les seuls objets de la bienfaisance publique. Pour l'Etat, l'indigence est une maladie du corps social; ce qui le concerne et l'intéresse, dans ce fait, ce ne sont pas les privations et les souffrances individuelles des indigents, c'est uniquement l'influence que la somme de ces maux individuels peut exercer sur la vie sociale et sur le développement économique. C'est contre ce malaise social qu'il doit lutter; c'est ce malaise qu'il a mission de repousser, par tous les moyens dont il dispose, comme il repousserait la peste, la guerre ou l'émeute.

Dans cette lutte contre les effets sociaux de l'indigence, contre le fléau du paupérisme, l'Etat doit sans doute s'abstenir, autant que possible, de favoriser l'accroissement du mal qu'il combat; mais ce n'est pas à des distinctions morales qu'il doit avoir recours pour cela, puisque ce correctif serait

Digitized by Google

en contradiction avec le but même que l'Etat se propose, avec le service que la société attend de son gouvernement.

§ 4. — *Interdiction de la mendicité.*

J'ai dit plus haut que l'action de la bienfaisance publique est presque toujours provoquée par les résultats de la bienfaisance privée, en sorte que la première, au lieu de pouvoir être, comme on l'a souvent dit, rendue inutile et peu à peu remplacée par la seconde, en dérive, au contraire, nécessairement et doit s'accroître avec elle. Le sujet que j'aborde ici offre un exemple frappant de cette dérivation.

En effet, la mendicité, au moins dans nos sociétés modernes, est exclusivement le produit de la bienfaisance privée. Sans l'aumône, pas de mendicité. Si tout le monde s'abstenait d'assister les mendiants, ceux-ci ne pourraient pas subsister deux jours, et nous les voyons pulluler partout en proportion de l'abondance des aumônes que leurs importunités parviennent à obtenir. Mais la mendicité, avec son cortége inévitable de dispositions et d'habitudes vicieuses, devient aisément un mal social, un danger, une menace pour la sécurité générale et l'ordre public, dont la sauvegarde est confiée au gouvernement. L'Etat intervient alors pour la protection de ces grands et légitimes intérêts; il interdit la mendicité; il en érige les actes en délits, et les punit de peines plus ou moins graves, selon le degré de civilisation auquel la société est parvenue.

Or, l'Etat ne peut pas appliquer ce correctif à la bienfaisance privée sans s'imposer l'obligation d'assister lui-même les indigents qu'il prive de leur unique ressource. La somme d'indigence qu'a produite la bienfaisance privée, et que révèle la mendicité, est un fait donné, qu'on ne supprimerait pas en le négligeant, une charge actuelle, que la société s'est peu à peu imposée et qu'elle ne saurait secouer tout à coup. L'Etat peut statuer pour l'avenir, selon ses lumières; mais il doit

Digitized by Google

avant tout pourvoir aux besoins présents, que l'aumône a créés et auxquels l'aumône va être retirée.

En lui-même, d'ailleurs, l'acte de mendier n'a rien d'immoral, rien de répréhensible. Quoi de plus naturel et de plus légitime, pour celui qui manque du nécessaire, que d'implorer la pitié ou la charité de ceux qui ont le superflu ? Un tel acte ne devient immoral que si la privation du nécessaire n'existe pas, si elle est simulée et faussement alléguée, en vue d'exploiter la pitié et la bienveillance d'autrui ; car, alors, il prend le caractère d'un mensonge intéressé, d'une fraude calculée, en un mot d'une escroquerie.

Pour que l'Etat puisse ériger en délits tous les actes de mendicité, il faut donc qu'il leur donne à tous ce caractère de mensonge intéressé, en fournissant et en assurant le nécessaire à ceux qui en sont réellement dépourvus. Une justice évidente et une logique rigoureuse imposent donc à l'Etat, qui veut interdire la mendicité, l'obligation d'assister les mendiants. L'obligation ne naîtrait pas si l'interdiction n'était pas prononcée ; mais l'interdiction prononcée ne se réaliserait pas, elle serait nécessairement éludée, violée, bientôt mise en oubli, si l'obligation n'était pas acceptée ou si elle n'était pas remplie.

Or, une fois que la bienfaisance publique est ainsi organisée en vue des besoins présents, elle produit son effet normal, qui est d'entretenir, de perpétuer, d'accroître l'indigence, par conséquent de se perpétuer elle-même et de s'étendre en se rendant de plus en plus nécessaire. L'interdiction de la mendicité ne restreint la bienfaisance privée qu'en lui substituant une bienfaisance publique plus coûteuse, plus envahissante, plus dangereuse ; c'est un correctif illusoire et fallacieux, semblable à certains remèdes, qui, étant appliqués à une éruption locale, refoulent dans la masse du sang l'humeur que cette éruption en faisait sortir, et ne guérissent le mal visible qu'en y substituant des ravages latents, beaucoup plus graves et plus douloureux.

Digitized by Google

L'état du paupérisme dans un pays est communément apprécié, surtout par les étrangers, d'après le nombre des mendiants qu'on y rencontre. C'est un jugement tout à fait erroné. Les populations de mendiants ne se multiplient point, comme celles qui sont régulièrement assistées par la bienfaisance publique ; elles tendent, au contraire, à décroître. J'en ai dit plus haut la raison. Si les mendiauts pullulent là où les aumônes sont abondantes, c'est par recrutement que leur nombre s'augmente, non par multiplication, et le recrutement, s'il est plus facile de nos jours que sous un régime antérieur, s'arrête cependant bientôt, par des causes qui deviennent d'autant plus efficaces que la mendicité devient plus importune.

Bien loin d'admettre que l'étendue relative de l'indigence dans divers pays soit en raison directe du nombre des mendiants qu'on y rencontre, je suis porté à croire, sans oser toutefois l'affirmer, qu'elle y est en raison inverse de ce nombre. La mendicité est une chose visible, que l'on mesure de l'œil par le bruit et le mouvement qu'elle occasionne, tandis que l'indigence générale est en grande partie latente et ne se révèle, dans ses proportions véritables, qu'aux regards d'un observateur très-patient et très-attentif.

Mesurer la seconde par la première, c'est mesurer la profondeur des eaux par l'agitation qui se produit à leur surface.

Le bruit même et le mouvement qui accompagnent la mendicité, contribuent à empêcher l'indigence de s'accroître, en tenant l'attention du public constamment éveillée sur les symptômes par lesquels se révèle cet accroissement.

En terminant ce paragraphe, je dois avertir encore une fois le lecteur de ne point donner à mes conclusions un sens absolu. L'interdiction de la mendicité n'est point une mesure économique ; c'est une mesure ou une loi d'ordre public, dont les motifs appartiennent à un ordre d'idées très-différent de celui dans lequel je dois me renfermer ici. Je l'ai envi-

Digitized by Google

sagée comme un correctif de la bienfaisance privée, parce que c'est son caractère économique ; mais ce n'est pas ainsi que l'envisagent les législateurs et les administrateurs qui ordonnent et appliquent l'interdiction, et, en la condamnant comme mesure économique, je n'entends ni l'approuver ni la condamner sous un point de vue général qui m'appellerait à en apprécier à la fois tous les caractères et tous les effets.

§ 5. — *Travail imposé.*

L'idée d'assister les indigents valides en leur fournissant du travail, et en leur imposant l'exécution de ce travail comme condition de l'assistance, est si séduisante à première vue, que je ne m'étonne pas qu'elle ait été généralement appliquée. Moralement, l'assistance est moins nuisible ; économiquement, elle coûte moins à la société sous forme de salaire que sous forme d'aumône. Toutefois, cette condition ne peut exercer qu'une influence minime sur les dispositions et sur les actes de la classe pauvre ; car, si elle rend la condition de l'assisté plus dure en un sens, elle la rend aussi moins précaire et moins humiliante. La privation du nécessaire, voilà l'épouvantail de l'indigence. Une fois ce nécessaire garanti, ce n'est pas l'idée d'un travail exigible en échange de ce nécessaire qui peut empêcher la prévoyance du travailleur de s'endormir. Il doit penser, au contraire, que la bienfaisance, publique ou privée, sera bien plus libérale de salaires que d'aumônes et qu'il disposera aussi plus librement d'une rémunération gagnée par son travail que d'une assistance purement gratuite.

La législation anglaise nous offre en même temps le plus grand exemple qui ait été donné d'un système complet de charité légale, et l'expérience la plus notoire qui ait été faite du correctif dont je parle. Il ne sera donc pas inutile de reproduire ici les principales dispositions du statut de 1801,

Digitized by Google

auquel remonte, en Angleterre, l'institution de la taxe des pauvres [1], et de mentionner, au moins sommairement, les plus saillants et les mieux constatés de ses résultats.

« Il sera nommé, y est-il dit, chaque année, dans chaque paroisse, par les juges de paix, plusieurs inspecteurs, choisis par les notables de l'endroit, à l'effet de pourvoir à ce que le travail soit fourni aux individus, mariés ou non, qui n'ont pas le moyen de s'entretenir, ou qui n'exercent aucun état quotidien capable de les faire vivre. Dans ce but, il sera levé chaque semaine, ou autrement, au moyen d'une taxe imposée à chaque habitant, en telle quantité et pour telles sommes qui seront jugées nécessaires, une provision de lin, de chanvre, de laine, de fer et d'autres matières premières propres à être ouvragées par des pauvres. Les juges de paix conduiront à la prison les indigents valides qui refuseront de faire la tâche qu'on leur aura imposée.

« Une taxe en argent sera pareillement imposée, dans chaque paroisse, aux mêmes personnes, pour être employée à fournir les secours nécessaires aux estropiés, aux vieillards, aux impotents, aux aveugles et aux indigents incapables de travailler.

« Le produit de la taxe paroissiale sera pareillement consacré à payer les frais d'apprentissage des enfants pauvres et à fournir du travail aux enfants dont les pères et mères négligent de leur en donner, ou sont dans l'impossibilité de le faire ou de les élever. »

Le statut, comme on voit, pourvoyait à tous les cas possibles d'indigence, et il imposait le travail aux indigents valides; il consacrait formellement le principe de la charité légale, et il le tempérait, non moins expressément, par le correctif du travail forcé.

Or, il est notoire que, sous ce régime, le nombre des indi-

[1] Le statut de la reine Élisabeth n'est ni le seul ni le premier qui ait posé le principe de la taxe, mais il est plus explicite que ceux qui l'avaient précédé.

Digitized by Google

gents et le montant de la taxe destinée à les assister se sont accrus constamment et ont suivi, dans leur accroissement, une progression beaucoup plus rapide que la population totale à laquelle le régime s'appliquait; et cela au milieu d'une activité industrielle et commerciale sans cesse croissante, d'une prospérité inouïe, d'une accumulation prodigieuse de capitaux, d'une aisance de plus en plus générale chez la classe moyenne. Chacun sait que les assistés, à l'époque récente où la réforme de cette législation a été entreprise, formaient déjà un dixième de la population de l'Angleterre et du pays de Galles, tandis que la taxe faisait peser sur cette population une charge moyenne de 10 schellings par tête. Ces grands résultats, constatés publiquement et mis à l'abri de toute contestation par les enquêtes et les discussions qui ont préparé la réforme accomplie en 1833, sont des faits définitivement acquis à la science économique, en présence desquels le système de la bienfaisance publique obligatoire et illimitée ne peut plus, même avec le correctif du travail imposé, être sérieusement défendu. Il y a désormais chose jugée sur ces questions, dans l'opinion du public aussi bien que dans celle des penseurs et des savants.

Mais le correctif du travail imposé, quel que soit le mode ou le système de bienfaisance auquel on l'applique, soulève d'autres objections, qui jettent bien du doute sur l'action salutaire qu'on lui attribue.

En premier lieu, pour imposer le travail aux indigents, il faut leur fournir le capital, sans lequel tout travail serait impossible. Aussi est-ce la première tâche que le statut d'Elisabeth impose aux inspecteurs des paroisses ; ils doivent avant tout se procurer les matières premières, ce qui implique aussi les instruments de travail dont les assistés auront besoin. Or, ce capital, où le prendra-t-on, et comment sera-t-il formé?

S'il est le produit d'épargnes distinctes, faites par la bienfaisance dans ce but spécial, d'épargnes qui n'auraient pas eu lieu autrement, et qui ne diminuent point la somme des

Digitized by Google

épargnes habituelles de la société, alors, sans doute, ces épargnes s'ajoutant à la somme des capitaux mis en œuvre, leur application pourvoira aux besoins des assistés, sans diminuer et même en augmentant quelque peu la richesse générale. Cependant, même dans ce cas, les effets généraux de l'assistance n'étant point neutralisés par le correctif, l'indigence doit s'accroître et imposer à la bienfaisance des sacrifices de plus en plus onéreux, auxquels il lui sera de plus en plus difficile d'appliquer une épargne distincte et spéciale.

Si le capital consacré à l'assistance est prélevé, en tout ou en partie, sur la somme des épargnes habituelles de la société; en d'autres termes, si l'emploi qui en est fait diminue la quantité de capital qui serait employée d'une autre manière, il est évident que le travail fourni aux indigents sera enlevé aux travailleurs non indigents, puisque des épargnes qui auraient grossi le fonds destiné à l'entretien de ceux-ci ne serviront qu'à entretenir ceux-là. L'accroissement du fonds d'entretien se trouvant ainsi ralenti, l'extension du paupérisme sera favorisée par deux causes à la fois, et, si l'on suppose que ces faits se produisent sous le régime de la charité légale, ils amèneront bientôt l'appauvrissement graduel de la société, puis la ruine de l'Etat.

Chez une société que des circonstances favorables poussent énergiquement dans la voie du progrès matériel, la rapide accumulation du capital neutralise ou rend insensibles ces conséquences économiques de la charité légale, et, en général, des modes de bienfaisance les plus vicieux ; l'indigence peut s'y accroître, le paupérisme peut y acquérir des proportions colossales, sans que la prospérité générale en paraisse le moins du monde affectée. C'est ce qui est arrivé en Angleterre. Une nation moins heureusement douée, ou moins favorisée par sa position géographique et par ses institutions, aurait succombé sous le fardeau de la taxe des pauvres, ou n'aurait pas attendu si tard pour en secouer une partie.

Digitized by Google

En second lieu, pour que le travail puisse être imposé aux indigents, il faut que les produits de ce travail suffisent à le rémunérer, autrement la bienfaisance aurait fait en pure perte l'avance du capital; il faut, en d'autres termes, que ces produits acquièrent une valeur vénale et soient réellement vendus au profit de l'entreprise charitable. De là des difficultés sans cesse renaissantes, que la bienfaisance publique, liée par les dispositions expresses d'une loi, est quelquefois réduite à éluder au moyen d'expédients ridicules, par exemple, en imposant aux assistés un travail inutile, qui ne donne aucun produit, mais qui ne consomme point de capital, ou n'en consomme qu'une quantité insignifiante.

Les entreprises de la bienfaisance ont pour administrateurs soit des fonctionnaires salariés, soit des agents volontaires donnant gratuitement leur temps et leurs peines, c'est-à-dire, dans tous les cas, des personnes mal placées pour connaître l'état du marché, pour savoir quels sont les produits demandés et pour profiter des demandes existantes. D'un autre côté, les assistés ne peuvent pas être employés indifféremment à tous les genres de travaux et leur défaut d'aptitude restreint ordinairement le choix dans des limites fort étroites. Si la bienfaisance donne aux produits qu'elle obtient leur valeur courante, il arrivera souvent qu'elle ne parviendra pas à les débiter; si elle les vend au rabais, elle fera aux travailleurs non assistés une concurrence désastreuse, dont le résultat pourra être de les réduire eux-mêmes à l'indigence.

Toutes ces difficultés et ces fâcheuses alternatives ne sont pas de pures hypothèses; elles se sont réalisées fréquemment sous le régime de la charité légale, en Angleterre et ailleurs, et l'on en trouve de nombreux exemples dans les documents publiés à diverses reprises par les gouvernements intéressés, ou par des statisticiens et des philanthropes. Je n'en conclurai pas, cependant, que la bienfaisance doive renoncer au correctif du travail imposé, qui se recommande par son caractère moral, et dont l'application, quoique très-difficile,

Digitized by Google

est souvent possible et toujours désirable. J'ai voulu seulement prouver qu'on s'en exagère beaucoup la portée lorsqu'on y voit un moyen de neutraliser les tendances générales et de prévenir les conséquences économiques de l'assistance.

Les travaux publics entrepris et les ateliers nationaux organisés en vue de procurer du travail aux ouvriers qui en manquent sont aussi des actes de bienfaisance et des applications du correctif dont il est ici question ; mais ces actes ont généralement un but politique très-supérieur en importance aux intérêts matériels qu'ils doivent satisfaire et à ceux qu'ils doivent compromettre. Il serait donc inutile de les soumettre à un examen minutieux, pour rechercher en quoi leurs conséquences économiques et leurs effets généraux sur la maladie du paupérisme peuvent différer des conséquences et des effets de tout autre système de bienfaisance publique. Cet examen, ainsi que celui de beaucoup d'autres formes sous lesquelles la bienfaisance a été ou pourrait être pratiquée, appartient au domaine des monographies, sur lequel je ne veux ni ne dois empiéter.

§ 6. — *Caractère honteux inhérent à l'assistance.*

La condition d'indigent assisté emporte avec elle un certain degré d'humiliation et de déchéance sociale. C'est là un fait général, qui varie du plus au moins, suivant les temps, les lieux, les circonstances, mais qui ne disparaît jamais entièrement, parce qu'il a sa cause dans un sentiment naturel, que l'état social développe en lui offrant mille satisfactions diverses, en un mot, dans l'orgueil. L'homme qui reçoit l'assistance perd quelque chose de sa valeur, à ses propres yeux, soit relativement à ceux qui l'assistent, soit relativement à ceux qui pourraient demander l'assistance et qui s'en passent.

Ce fait, qu'il serait superflu d'analyser psychologiquement, parce qu'il est assez notoire et universel pour qu'on l'admette

Digitized by Google

d'emblée comme le produit d'un instinct inhérent à la nature humaine, soulève, dans son application comme correctif de l'assistance, des questions délicates; car, si ce correctif est salutaire dans un sens, il est pernicieux à d'autres égards, et si la bienfaisance ne peut le supprimer, elle peut l'affaiblir ou le corroborer de plusieurs manières.

Son effet salutaire, appartenant à la sanction morale, partage le caractère négatif propre à tous les effets de cette sanction. Il en est de ce correctif comme de la publicité des tribunaux, comme de la liberté de la presse; le bien qu'il produit consiste uniquement dans le mal qu'il empêche. Or, par cela même qu'il empêche ce mal, on ne peut ni le voir, ni en mesurer l'intensité et l'étendue, ni, par conséquent, apprécier le bien produit, qui n'est autre chose que l'absence de ce mal.

Je suis porté à croire que l'effet salutaire de ce correctif est immense. Comment s'expliquerait-on autrement le peu d'influence qu'exerce la bienfaisance la plus illimitée dans ses intentions et dans ses moyens sur les dispositions morales, sur la prévoyance et l'activité de la classe moyenne, de la masse même des travailleurs salariés? En ce qui concerne la classe moyenne, on peut dire que cette influence est nulle, quoique beaucoup de marchands et d'artisans de cette classe ne soient guère moins exposés à tomber dans l'indigence que les travailleurs salariés. Autant l'imprévoyance est commune chez certaines catégories de ces derniers, autant elle l'est peu chez les premiers. Ce qui est la règle parmi ces prolétaires, n'est qu'une exception et une rare exception dans la classe moyenne.

L'influence est plus sensible, et cependant très-restreinte encore, sur les catégories de travailleurs salariés qui se trouvent le plus en contact avec les classes supérieure et moyenne de la société, sur celles des domestiques, par exemple, et des ouvriers de la petite industrie. C'est là que les caisses d'épargne trouvent la grande majorité de leurs déposants,

Digitized by Google

les sociétés de secours mutuels la plupart de leurs membres; c'est chez cette dernière catégorie d'ouvriers qu'on rencontre le plus d'exemples d'une lutte opiniâtre, énergique, souvent héroïque, soutenue contre l'indigence, dans les intervalles de chômage ou de disette qui se prolongent assez pour épuiser les ressources accumulées par l'épargne.

Il est évident que ces diverses classes, dont la conduite n'est pas, ou n'est que faiblement influencée par les promesses de la bienfaisance, ont l'avantage de vivre dans un milieu social fortement imprégné des sentiments et des idées que suggère l'orgueil ; tandis que les catégories de prolétaires sur lesquelles la perspective de l'assistance agit le plus fortement, par exemple celle des ouvriers de fabriques et celle des journaliers de l'agriculture, sont soustraites à l'influence de ce milieu par leur agglomération ou par leur isolement.

C'est le correctif dont je parle qui établit une ligne de démarcation profonde entre le droit au travail et la charité légale, qui ne seraient, sans cela, qu'une seule et même chose.

Si nous comparons, en effet, les dispositions du statut anglais, que j'ai citées dans le précédent paragraphe, avec celles du décret qui établit en France le droit au travail dès le lendemain du 24 février 1848 [1], nous n'y trouverons aucune différence quant à la portée virtuelle des intentions du législateur. Dans l'un comme dans l'autre de ces actes, le travail est promis à tous les membres de la société indistinctement, promis au nom de l'Etat, sous la garantie de l'Etat, comme un droit rigoureux, auquel une action civile est attachée en faveur de ceux qui ont à le revendiquer. Mais les termes du statut anglais expriment, ou plutôt ils impliquent une idée, qui est étrangère au décret français, l'idée d'assistance, l'idée que c'est en qualité de pauvres et d'indigents,

[1] Ce décret du 25 février 1848 était ainsi conçu : « Le gouvernement de la république française s'engage à garantir l'existence de l'ouvrier par le travail ; il s'engage à garantir le travail à tous les citoyens. »

Digitized by Google

non en qualité de citoyens, que les ouvriers manquant de travail en recevront de leur paroisse, l'idée que ce travail leur sera fourni par la bienfaisance publique et comme un secours exigible, non par l'Etat lui-même, comme un service imposé au gouvernement par le droit commun.

Cette seule modification introduite dans l'expression générale de la pensée du législateur, a suffi pour ôter à cette pensée le caractère subversif et antisocial qu'elle aurait présenté sous une forme plus concise et pour lui assurer une portée réelle infiniment plus restreinte que sa portée virtuelle. Le droit au travail aurait plus appauvri l'Angleterre, pendant la vie d'une seule génération, que la taxe des pauvres n'a pu le faire pendant deux siècles, et, s'il avait été appliqué durant tout cet espace de temps, la société anglaise ne serait plus aujourd'hui qu'une peuplade clair-semée de misérables, étrangers à toute civilisation. La taxe des pauvres n'a été, pour cette société aujourd'hui si prospère et si vivace, qu'une maladie grave, que sa robuste constitution lui permettait de supporter ; le droit au travail aurait attaqué cette constitution elle-même et paralysé peu à peu toute la force vitale qu'il lui a fallu déployer pour résister au mal de la taxe.

A côté de cet effet salutaire, qui, je le répète, me paraît devoir être immense, et qui est certainement très-considérable, le correctif de l'humiliation produit aussi un fâcheux effet, par l'influence qu'il exerce presque inévitablement sur les sentiments et la conduite des indigents assistés. Plus la crainte de l'humiliation est efficace pour éveiller la prévoyance et stimuler l'énergie des pauvres non assistés, plus l'humiliation, une fois acceptée, est efficace pour énerver et briser la volonté de ceux qui reçoivent l'assistance. Elle n'empire pas seulement leur condition présente, elle rend leur déchéance sociale presque irrévocable, en imprimant à leur caractère une tache permanente, que la restitution complète des assistances reçues pourra seule effacer. Les meilleurs d'entre eux

Digitized by Google

sont précisément ceux qui souffrent le plus de cette aggravation d'infortune, soit parce qu'ils avaient un sentiment plus élevé de leur valeur individuelle, soit parce que, leur indigence ayant eu pour causes déterminantes des circonstances fortuites, ils trouvent injuste la responsabilité qui pèse sur eux et, par conséquent, la déchéance qui les atteint.

Envisagé au point de vue économique seulement, cet effet du correctif a l'inconvénient de perpétuer la misère chez ceux qui ont accepté la honte d'un premier secours, de la rendre même héréditaire dans les familles, parce que la déchéance atteint jusqu'aux enfants dont les parents sont ou ont été assistés. Pour le vrai philanthrope, qui aspire à détruire la misère tout en la soulageant, et qui s'efforce, dans ce but, de relever le moral du misérable, afin qu'il devienne capable des efforts de volonté qu'exige son relèvement social, la déchéance encourue devient un obstacle souvent insurmontable. C'est un motif de plus pour que la bienfaisance privée, en tant du moins qu'elle est inspirée par une vraie charité ou une vraie philanthropie, évite avec soin l'organisation, les allures, les procédés de la bienfaisance publique.

Mais, avec un système de bienfaisance publique, ou quand la bienfaisance privée n'aspire qu'à soulager l'indigence et adopte des formes propres à produire une attente plus ou moins générale, j'estime que les avantages du correctif l'emportent de beaucoup sur ses inconvénients, et qu'il serait plus dangereux de l'affaiblir que de le corroborer. Je crois, par cette raison, qu'entre deux modes d'assistance également vicieux par l'attente qu'ils font naître, le moins nuisible est celui qui attache le plus de honte à l'assistance, non celui qui en dissimule ou en atténue le caractère humiliant.

A cet égard, comme à d'autres que j'ai précédemment indiqués, les aumônes provoquées par la mendicité sont peut-être, parmi les modes d'assistance essentiellement vicieux, le plus inoffensif de tous. La déchéance morale et sociale est évidemment plus forte pour le mendiant que pour tout autre

Digitized by Google

assisté, soit parce que l'assistance qu'il reçoit est publique, soit parce qu'elle est sollicitée avec humilité, soit parce qu'elle est donnée avec dédain ou avec répugnance. L'homme qui demande l'aumône s'abaisse déjà par ce seul fait; il s'abaisse encore plus quand il la demande publiquement; son abaissement est complet lorsqu'il ne doit cette aumône qu'à une pitié méprisante ou à l'impatience excitée par ses sollicitations. Et cet abaissement influe sur la condition générale des assistés; il imprime aux autres modes d'assistance un caractère humiliant, qu'ils n'auraient pas eu au même degré sans l'existence de la mendicité; il contribuerait ainsi à diminuer l'influence pernicieuse des autres systèmes de bienfaisance, qui paraissent au premier abord devoir rendre la mendicité inutile, ou que l'on organise expressément en vue de la supprimer.

§ 7. — *Caractère pénal donné à l'assistance.*

Je n'ai pas besoin d'avertir le lecteur que ce correctif n'est applicable qu'à la bienfaisance publique, puisque l'Etat peut seul, au moins dans les pays où la liberté individuelle est de droit commun, exercer une contrainte quelconque sur des membres de la société. Cette contrainte, dans le cas dont il s'agit, doit même toujours être volontairement acceptée, en ce sens qu'elle n'est qu'une condition de l'assistance offerte, et qu'elle doit cesser à l'égard de tout indigent assisté qui cesse de réclamer l'assistance.

Je me suis servi du mot *contrainte* à dessein, parce qu'il exprime le seul caractère que puisse avoir la pénalité infligée aux indigents. L'indigence est une condition sociale; ce n'est pas un acte, ni un ensemble d'actes, que l'on puisse considérer comme des délits punissables. La pénalité appliquée à l'indigence n'est donc pas une manifestation de la justice humaine, c'est une manifestation de la bienfaisance publique; par conséquent, son but doit être impliqué dans le but de

Digitized by Google

cette bienfaisance et doit exclure tous les moyens qui ne conduisent pas à ce dernier but.

La bienfaisance publique aspire à soulager tous les indigents qu'elle assiste, mais à les soulager en affaiblissant le moins que possible, chez les pauvres qu'elle n'assiste pas, le sentiment tutélaire de leur responsabilité, et en exerçant, autant qu'il lui est possible, une action salutaire sur les habitudes et les mœurs de la population assistée. Or, si toute pénalité est propre à corriger l'influence énervante de la charité publique, la seule pénalité qui puisse avoir une action moralisante sur les habitudes des indigents, c'est celle qui régularise leur vie en leur imposant le travail, la tempérance, le bon ordre, la soumission aux lois établies; c'est, en d'autres termes, un régime disciplinaire, comprenant le confinement, le travail obligatoire, la privation de toutes jouissances nuisibles ou seulement superflues, la séparation des sexes et des âges, surtout un contrôle vigilant et une discipline à la fois sévère et impartiale.

Ce régime pénal est le seul moyen que la bienfaisance publique sache et puisse employer pour agir sur le moral des indigents. La bienfaisance privée, lorsqu'elle s'inspire d'une compassion éclairée ou d'un sentiment religieux, n'a pas besoin de recourir à la contrainte, et, quand elle pourrait le faire, elle devrait s'en abstenir, car le sentiment qui lui sert de mobile impose au bienfaiteur le devoir d'intervenir activement dans la distribution de ses assistances, d'agir en personne sur les dispositions morales de l'indigent, d'être pour lui un ami, un frère, et non pas seulement un bienfaiteur; tandis que la bienfaisance publique, n'ayant pour mobiles que des devoirs raisonnés et ne pouvant imposer à ses agents que des règles formulées, doit renoncer à faire usage de cette action toute-puissante de l'homme sur l'homme, qui est le privilége et le triomphe de la charité.

Du reste, le régime pénal organisé par l'Etat n'exclut point l'intervention accidentelle de personnes animées de tout le

Digitized by Google

zèle de la charité, ni la possibilité pour l'Etat d'y confier à de telles personnes, quand elles lui offrent leurs services, des fonctions appropriées à leurs aptitudes. Les maisons de pauvres ne doivent être fermées qu'aux influences séductrices ou perverses. Ce qu'il importe surtout de maintenir dans les établissements de ce genre, c'est la régularité, l'uniformité du régime et de la discipline; car c'est de là que peut résulter la différence la plus apparente entre la condition de l'indigent assisté et celle du pauvre non assisté. Plus la liberté du premier sera restreinte, plus la condition du second paraîtra préférable.

Ce correctif occupe une grande place dans la loi anglaise de 1834, et l'effet en a été considérable, au moins pendant les premiers temps de son application. Sous le régime antérieur des secours à domicile, les assistés jouissaient, dans la plupart des paroisses, d'une position meilleure que celle des pauvres non assistés; à une liberté pour le moins égale, ils joignaient une somme de bien-être et une sécurité qui manquaient généralement à ceux-ci; de sorte que la taxe des pauvres avait souvent le caractère et les effets d'une prime accordée à l'imprévoyance. L'établissement des maisons de travail, comme seule forme d'assistance pour les indigents valides, diminua de moitié le nombre de ceux-ci dans les paroisses qui purent les premières en profiter. Depuis lors, si le résultat total s'est trouvé réduit à de beaucoup plus modestes proportions, il faut l'attribuer surtout au relâchement qui s'est introduit dans l'application de la loi, sous l'influence d'une opinion publique égarée par l'esprit de parti, ou par une compassion irréfléchie.

Cependant cet insuccès partiel tient aussi à une difficulté, qui est inséparable d'un régime dont le travail imposé constitue toujours l'élément le plus essentiel. Cette difficulté, que j'ai déjà mentionnée ci-dessus, s'accroît encore, pour les maisons de travail, par la circonstance du confinement, qui restreint le choix des travaux à imposer. Assigner une occu-

Digitized by Google

pation constante à des centaines de travailleurs réunis dans un seul bâtiment et groupés séparément selon leur sexe et leur âge, serait déjà une chose difficile pour l'industrie privée qui les choisirait librement ; c'est un problème le plus souvent insoluble pour la bienfaisance officielle, qui ne peut employer que des indigents, qui doit les employer tous, et qui doit en même temps les soumettre à un régime disciplinaire, organisé en vue d'un but plus général.

Il ressort de tous les renseignements dignes de foi qu'on a publiés sur les maisons de travail, sur les colonies agricoles, sur les dépôts de mendicité et sur les autres institutions analogues, que le correctif de la pénalité a une efficacité considérable et certaine, qui se manifeste toujours au début de son application, mais qui va s'effaçant et disparaissant peu à peu, après cette première période, à mesure que les difficultés pratiques de cette application surgissent et s'accumulent, à mesure que se révèle l'impuissance de la charité officielle à maintenir les deux conditions essentielles du correctif, la constance du travail et la constance du régime disciplinaire.

§ 8. — *Centralisation et décentralisation.*

La bienfaisance publique et la bienfaisance privée n'ayant pas tout à fait le même but et ne disposant pas des mêmes moyens, il peut arriver qu'un mode d'action, qui tend à corriger les effets pernicieux de l'une, agisse en sens contraire sur l'autre. C'est ce qui a lieu notamment à l'égard du double correctif qui fait le sujet de ce paragraphe.

La bienfaisance publique emploie comme distributeurs de ses assistances des agents, qui exercent en cela une fonction, et qui n'ont d'autre devoir à s'imposer que d'exécuter, sans négligence ni faiblesse, la loi ou le règlement qui les concerne. Or, l'accomplissement de ce devoir sera d'autant mieux assuré que les agents seront soumis à un contrôle plus sé-

Digitized by Google

vère, plus conforme à l'esprit dans lequel leurs fonctions doivent être exercées, et qu'ils se trouveront, par leur position, plus indépendants de toute influence extérieure contraire à cet esprit.

D'un autre côté, l'esprit de la bienfaisance publique étant déterminé par l'intérêt général de la société entière et devant être formulé par des prescriptions conformes à cet intérêt, il est essentiel à la fois que l'autorité qui organise et dirige la bienfaisance connaisse et ne perde jamais de vue l'intérêt général de la société, et qu'elle puisse toujours obtenir la stricte observation des règles qu'elle juge convenable d'imposer à ses agents.

Par ces motifs, la centralisation me paraît désirable à l'égard de la bienfaisance publique. Le raisonnement sur lequel repose cette vérité peut d'ailleurs s'étayer de faits notoires, car, si les législateurs anglais de 1834 l'ont hautement reconnue, c'est qu'elle avait reçu, de l'expérience faite sous le régime antérieur, une éclatante confirmation.

Le statut de 1602, comme on l'a vu, faisait émaner de la paroisse, non de l'Etat, toute la bienfaisance publique. C'étaient les autorités de la paroisse qui fixaient la somme des assistances à distribuer et qui en accomplissaient la distribution. La décentralisation était ainsi poussée aussi loin que possible, puisque la paroisse était la plus petite des unités territoriales. De là d'innombrables abus, qui ont plus contribué à rendre ce régime impopulaire et sa réforme inévitable que le fardeau croissant et déjà si exorbitant de la taxe totale; abus que l'on peut grouper sous les chefs suivants :

1° L'inégalité de plus en plus considérable qui se manifestait dans la situation économique des diverses paroisses, dont les unes, ayant peu d'indigents, supportaient une charge légère, que leur prospérité croissante rendait de plus en plus insensible; tandis que d'autres, ayant eu beaucoup d'indigents à secourir et s'étant graduellement appauvries, supportaient une charge de plus en plus lourde, qui avait fini

Digitized by Google

l'action morale, qui viserait à détruire la misère, exige des informations précises, des relations personnelles intimes, des procédés affectueux, une suite, une insistance, un dévouement, que la bienfaisance collective organisée ne peut ni imposer à ceux qui la dirigent, ni exiger de ses agents, ni pratiquer à l'égard de sa nombreuse clientèle. De là, enfin, la nécessité, pour les agents et pour la direction, d'obtenir des résultats susceptibles d'être formulés, mesurés, comptés; de là une disposition croissante à se contenter de pareils résultats, parce que le public n'en demande et n'en apprécie pas d'autres.

C'est par la décentralisation, c'est en localisant et en individualisant le plus possible son activité, que la bienfaisance privée peut faire usage des moyens d'action qui la caractérisent et qui lui sont exclusivement propres. La charité individuelle n'est efficace et puissante, pour la destruction de la misère, que par une action toute personnelle du bienfaiteur sur l'indigent; mais cette action implique, de la part du bienfaiteur, une connaissance acquise et des relations suivies, qui ne sont possibles que pour la charité individuelle. Plus donc la bienfaisance privée s'éloigne, par ses allures et par ses formes, de la charité individuelle, moins elle peut développer cette efficacité et cette puissance, qui la distinguent entre tous les modes d'assistance comme le plus correct et le plus inoffensif, comme le seul qui puisse concilier, avec les principes de la science économique, les exigences de la vraie philanthropie et les devoirs de la vraie charité.

En résumé, la bienfaisance publique a besoin d'être centralisée, parce qu'elle ne *peut* pas imiter la bienfaisance privée; et celle-ci a besoin d'être décentralisée, parce qu'elle ne *doit* pas imiter la bienfaisance publique.

Digitized by Google

LIVRE IV

LOIS FISCALES.

Le but du gouvernement, ou de l'organisme qui fait d'une agglomération d'individus humains un être collectif, une personne morale, en un mot un Etat, est évidemment de procurer à ces individus et de leur assurer au plus haut degré possible les avantages en vue desquels ils vivent en société. Pour remplir ce but, le gouvernement doit établir certains rapports, garantir certains droits, pourvoir à certains intérêts, en agissant tour à tour sur les hommes et sur les choses; ce qui implique un certain déploiement de forces et certains moyens d'action. Aux services que la société attend de son gouvernement correspondent, pour l'Etat, des besoins que la société peut seule satisfaire. La société n'obtient les services que sous la condition de pourvoir aux besoins, c'est-à-dire de fournir à l'Etat la somme de moyens d'action qu'exige l'accomplissement des services.

Cette vérité générale, que j'emprunte à la politique spéculative, soulève diverses questions qui appartiennent également à cette science, notamment celle des limites dans lesquelles doit être circonscrite l'activité de l'Etat, par conséquent des attributions qu'il convient d'assigner au gouvernement; car les intérêts économiques ne sont point les seuls pour la satisfaction desquels il soit utile aux hommes de vivre en société, et, quoiqu'il soit toujours déraisonnable, souvent dangereux d'en faire abstraction, il est cependant certain que ces questions ne peuvent pas être entièrement élucidées ni définitivement tranchées par la science économique.

La même chose peut se dire des questions de détail concer-

Digitized by Google

nant les moyens de pourvoir aux besoins de l'Etat. Quoique les intérêts économiques acquièrent ici un plus haut degré d'importance, ils ne constituent jamais qu'un des éléments de la solution cherchée. Ce n'est pas en vue du bien-être matériel seulement, c'est en vue du bien-être général et du complet développement de l'homme social, que de telles questions doivent être résolues.

Dans cette matière, la portée des théories économiques est donc nécessairement restreinte, soit qu'il s'agisse de déterminer l'étendue totale des moyens d'action que requièrent les besoins de l'Etat, soit qu'il s'agisse du choix à faire entre divers moyens, ou de la forme sous laquelle ils seront mis à la disposition du gouvernement.

Si j'ai cru devoir rappeler cette considération, que j'ai déjà présentée, développée et justifiée dans l'introduction de cet ouvrage, c'est afin que le lecteur, l'ayant constamment présente à l'esprit, n'attribue point à mes conclusions un sens absolu qu'elles ne peuvent avoir et n'induise pas, de mon silence à l'égard de certaines questions, des conséquences erronées.

En matière d'impôts, par exemple, il est évident que des appréciations faites à un point de vue strictement économique ne suffisent jamais à elles seules pour motiver un jugement définitif, ni, par conséquent, pour justifier une mesure pratique ; et il n'est pas moins évident que certaines questions, d'ailleurs très-importantes, notamment celles qui concernent les garanties dont il est utile d'entourer la législation fiscale dans l'intérêt des contribuables, étant exclusivement du domaine de la politique spéculative, doivent être entièrement passées sous silence dans un ouvrage tel que celui-ci.

Ces dernières questions, je les suppose résolues ; les autres, devant être examinées seulement dans leur rapport avec la richesse, recevront des solutions qui ne seront pratiquement vraies et applicables qu'en l'absence de considérations plus décisives, fondées sur d'autres intérêts et appartenant à un autre ordre d'idées.

Digitized by Google

CHAPITRE I.

DES DIVERS MOYENS DE POURVOIR AUX BESOINS DE L'ÉTAT.

Les services que le gouvernement doit rendre impliquent un déploiement de forces, tant intellectuelles que matérielles, qui se manifeste, sous trois formes différentes, dans les fonctions législatives, judiciaires, exécutives, et qui suppose un certain nombre d'agents et une certaine somme de moyens d'action matériels, ou d'instruments. Ce sont ces agents et ces moyens d'action matériels qui doivent être mis à la disposition de l'Etat et fournis par la société. Les services du gouvernement reposent sur des prestations de la société.

Ces prestations peuvent avoir lieu sous différentes formes, que je me bornerai, dans le présent chapitre, à énumérer, à définir, à classer, puis à caractériser d'une manière générale, me réservant de revenir plus en détail, dans les chapitres suivants, sur celles de ces formes qui, par la place qu'elles occupent dans la pratique réelle et par leur action directe sur les phénomènes économiques, méritent d'être spécialement étudiées.

SECTION I.

Prestations de services et prestations réelles.

Les moyens d'action matériels sont nécessairement l'objet de prestations réelles ; mais les services des agents peuvent être fournis de deux manières, savoir : directement, lorsque l'Etat dispose de l'activité individuelle des membres de la société dans la mesure de ses besoins ; indirectement, lorsqu'il

Digitized by Google

reçoit, en prestations réelles, un revenu, à l'aide duquel il se procure lui-même les agents et achète les services dont il a besoin.

Le premier mode, encore pratiqué aujourd'hui dans plusieurs Etats pour certaines branches des services publics, est nécessairement le plus ancien, celui que les sociétés ont dû adopter dans le premier stage de leur développement, à une époque où le mécanisme du gouvernement était encore très-simple, l'ignorance générale, la richesse mobilière presque nulle, le sentiment des intérêts communs très-vivace.

D'ailleurs, toutes les sociétés, pendant leur premier stage, sont organisées aristocratiquement et gouvernées par leur aristocratie ou avec son concours. Or, pour une aristocratie dominante, les fonctions publiques sont des priviléges précieux, les moyens même et les gages de sa domination, la seule carrière active qui soit ouverte aux membres de cette classe, le seul emploi honorable qu'ils puissent faire de leur temps et de leurs facultés.

Chez les sociétés antiques dont nous connaissons le mieux l'histoire, le système des prestations directes s'est maintenu, au moins partiellement, aussi longtemps que les institutions aristocratiques elles-mêmes ; il est devenu impopulaire en même temps qu'elles ; il a disparu avec elles. Peut-être la forme républicaine des gouvernements d'Athènes et de Rome contribuait-elle à y entretenir, chez la classe dominante, un patriotisme ardent et désintéressé. Cependant, nous trouvons le même système en vigueur, pendant le premier stage des sociétés modernes, sous le régime essentiellement monarchique des nations, plus ou moins barbares, qui se trouvaient établies dans les anciennes provinces et sur les ruines de l'empire romain. Avant et depuis la féodalité, nous voyons, en Occident, la plupart des fonctions publiques exercées gratuitement par une classe privilégiée, par une aristocratie, dont les membres envisageaient la pratique de la guerre, et même celle de la justice et de l'administration,

Digitized by Google

bien plus comme un pouvoir à conserver pour eux-mêmes que comme une fonction à remplir pour la communauté.

Mais les États modernes dans lesquels ce système s'est le mieux maintenu, ce sont les républiques formées au moyen âge par l'épanouissement successif des municipalités urbaines et des communes rurales, auxquelles des circonstances favorables avaient permis d'acquérir peu à peu l'autonomie et l'indépendance; il s'y est maintenu, quand elles étaient aristocratiques, par l'effet même de leurs institutions, quand elles étaient démocratiques, sous l'influence de mœurs patriarcales et d'un développement économique peu avancé.

Les aristocraties, même les aristocraties marchandes, telles que Venise, sont les moins coûteux de tous les gouvernements, aussi longtemps du moins que l'esprit qui les a rendues fortes et durables continue d'animer la classe dominante, aussi longtemps qu'il lui en reste autre chose que l'esprit de corps et l'amour du pouvoir. Quand elles se corrompent, la classe dominante trouve les moyens, tout en maintenant la gratuité des fonctions, de se procurer, aux dépens du peuple ou d'une partie du peuple, des compensations qui sont quelquefois plus ruineuses pour lui que les plus lourds impôts. Grâce à la rapacité et à la vénalité des proconsuls que Rome envoyait dans ses provinces, des baillis que les républiques suisses préposaient à leurs pays-sujets, des gouverneurs auxquels Venise confiait l'administration de ses conquêtes de terre ferme, ces Etats perdaient plus que la modicité des charges publiques ne leur faisait gagner.

Le développement économique des sociétés tend par lui-même à miner, à rendre de moins en moins praticable le système des prestations de services, en changeant la condition des hommes que leur fortune mettait en état de servir gratuitement la communauté, en leur donnant d'autres besoins, d'autres penchants, d'autres intérêts. A mesure que la richesse mobilière s'accroît et que les moyens de jouir vont se multipliant et se diversifiant, l'amour du pouvoir se modifie et

Digitized by Google

s'altère ; l'amour du bien-être s'y mêle dans une proportion de plus en plus forte et finit par dominer tellement, que le pouvoir n'est plus recherché, s'il n'est pas accompagné d'un surcroît de bien-être, ou si l'exercice en est incompatible avec le déploiement d'activité qu'exige soit la poursuite de la fortune, soit la conservation d'une fortune acquise. D'ailleurs, la richesse en elle-même devient un pouvoir, et un pouvoir qui ne dépend ni des caprices d'un monarque ni de la faveur populaire.

C'est là le principal écueil contre lequel se sont brisées les anciennes aristocraties, notamment celles de la Suisse. Je n'ai point à rechercher ici ce que les peuples y ont gagné moralement et politiquement ; je dois seulement constater le fait, parfaitement certain et notoire, qu'ils y ont perdu économiquement, la démocratie leur faisant toujours payer les services que l'aristocratie leur rendait gratuitement, ou leur vendant cher les services que celle-ci leur vendait à bon marché.

J'ai dit que les prestations de services ont encore lieu de nos jours dans certains cas. Cela est vrai, notamment à l'égard des fonctions législatives, dans les pays tels que l'Angleterre, où elles sont gratuites. Dans d'autres cas, si l'on ne trouve pas le mode lui-même, on en trouve des traces plus ou moins marquées, dans lesquelles son principe subsiste et se révèle, à côté de l'application du principe contraire. L'organisation du service militaire de quelques Etats en offre l'exemple le plus saillant, le seul aussi qui présente quelque intérêt au point de vue économique.

Trois systèmes principaux sont en vigueur, sur ce point, dans la pratique des nations civilisées : le système des volontaires, celui de la conscription, celui des milices.

Le système des volontaires est une complète application du principe des prestations réelles, qui tend à dominer de plus en plus dans l'organisation des services publics. L'Etat se procure lui-même les agents militaires dont il a besoin ; il

Digitized by Google

achète leurs services au moyen du revenu qui lui est fourni à cet effet.

Le système des milices, au contraire, implique, dans une certaine mesure, le principe des prestations de services; quoique très-modifié, ce principe y est encore reconnaissable dans le caractère à la fois obligatoire et temporaire du service demandé. L'Etat ne cherche point ses agents; il les reçoit de la société, et les reçoit gratuitement, sauf l'indemnité qu'il leur alloue pour leur entretien pendant la durée du service auquel il les emploie. Chaque citoyen est tenu de servir à son tour, mais il conserve sa carrière et sa condition civile, tout en devenant un agent disponible de l'Etat; la solde qu'il reçoit, quand il est mis en activité, n'est point considérée comme le prix de ses services, puisqu'il ne les vend pas et n'en fait point un métier.

Enfin le système de la conscription est une sorte de moyen terme entre les deux autres. Le service y est obligatoire, et cependant l'Etat cherche et désigne, par un tirage au sort, les agents dont il a besoin. Le service est temporaire, et cependant il devient l'occupation exclusive de l'enrôlé et suspend pour lui toute autre carrière; de telle sorte que la solde, quoiqu'elle ne dépasse guère la dépense de son entretien, devient en réalité la rémunération, le loyer de ses services.

Le système des milices est évidemment le plus économique des trois; mais, jusqu'à ce qu'il soit généralement adopté par les nations qui se partagent l'empire du monde, la question des frais ne pourra jouer qu'un rôle secondaire, car le but à remplir intéresse l'existence même de chaque Etat, et une économie qui ne serait faite qu'aux dépens de la sécurité ne serait pas une économie.

Dans le premier stage du développement économique, les prestations réelles qui accompagnent les prestations de services en dépendent et s'y rattachent, comme des accessoires nécessaires. Le guerrier fournit lui-même ses armes et son

Digitized by Google

équipement; le juge reçoit les parties dans sa maison; le seigneur assemble ses conseillers dans son château.

A mesure que l'organisme du gouvernement va se développant et se complétant, de nouveaux besoins matériels surgissent, auxquels ces prestations individuelles et accessoires ne peuvent plus suffire; tandis que, d'un autre côté, les services directs deviennent incompatibles avec les exigences d'une vie sociale perfectionnée et avec les exigences, non moins impérieuses, d'une administration de plus en plus compliquée. Alors les prestations réelles se détachent des services, acquièrent de jour en jour plus d'importance, prennent de plus en plus le caractère de charges publiques destinées à former un revenu public, et l'on voit apparaître, puis grandir peu à peu dans l'Etat cette autre personne morale qu'on nomme le Fisc, personne qui n'est pas plus distincte, en réalité, de celle de l'Etat que le créancier n'est distinct du débiteur chez un individu qui réunit ces deux qualités.

Dans nos sociétés modernes, le revenu public est la base principale et presque unique sur laquelle repose la puissance de l'Etat; c'est au revenu public que se mesure l'activité que peut déployer un gouvernement, à l'intérieur comme à l'extérieur; c'est la perception certaine et facile de ce revenu qui peut seule assurer à chaque Etat le degré de consistance et de vitalité dont il a besoin pour garder le rang que lui assignent sa population et l'étendue de son territoire. Or, ce revenu étant nécessairement une portion de la richesse sociale, les prestations, volontaires ou forcées, qui le constituent, ou qui en sont la source, ont une portée économique incontestable, et, quoique plusieurs des nombreuses formes sous lesquelles ces prestations peuvent se réaliser n'aient aujourd'hui qu'une faible part dans la formation du revenu public des Etats civilisés, je ne puis me dispenser de les mentionner toutes, au moins succinctement, ne fût-ce que pour introduire dans cette matière un ordre systématique et une méthode

Digitized by Google

rigoureuse, que les routines et les coutumes de l'administration pratique en ont de tout temps bannie.

SECTION II.

Des diverses sources du revenu public.

L'Etat, en tant qu'il a besoin, pour vivre, d'une certaine quantité de richesse, en un mot le fisc se trouve à l'égard de la société dans la même position qu'un individu quelconque, et il n'est pas d'une nécessité absolue que les sources du revenu public soient différentes de celles des revenus individuels. Dès que le fisc est une personne morale, il peut devenir propriétaire de fonds productifs, acquérir des capitaux, les placer ou les faire valoir lui-même; il peut aussi recevoir une rémunération pour les services qu'il rend; il peut enfin s'emparer violemment ou frauduleusement de ce qui appartient à autrui, comme le ferait un brigand, un escroc ou un faussaire. En réalité, toutes ces sources ont été exploitées en divers temps et en divers lieux pour les besoins de l'Etat; toutes le sont, encore aujourd'hui, chez les nations les plus avancées.

Mais, si le fisc peut, à la rigueur, se faire un revenu de propriétaire, de rentier, d'entrepreneur d'industrie, de travailleur salarié, ou même de voleur, l'expérience a prouvé qu'il lui convient mieux de puiser à une autre source, à une source qui lui appartient exclusivement, et qui ne peut être exploitée que par un être collectif, par une personne morale, je veux dire au prélèvement.

La théorie du prélèvement devant faire seule le sujet des chapitres suivants, la présente section sera consacrée à un examen rapide et succinct des autres sources.

§ 1. — *Des sources anormales.*

Il y a pour l'Etat trois manières de se procurer un gain anormal au préjudice d'autrui, savoir : les spoliations in-

Digitized by Google

ternationales, les confiscations, les altérations de monnaies.

Les spoliations internationales sont une des conséquences inévitables de la guerre, car le principe de la guerre a toujours été et sera toujours de nuire à l'ennemi le plus que possible. Aussi ces spoliations occupent-elles une grande place dans les ressources fiscales des Etats pour lesquels la guerre est une nécessité permanente, une condition de leur développement et de leur existence. Mais une telle position est elle-même une anomalie, qui ne se réalise guère de nos jours que pour quelques sociétés encore à moitié barbares, et qui ne s'est réalisée dans l'antiquité, pour des nations civilisées, notamment pour les Romains, que par l'effet de circonstances exceptionnelles.

Comme ressource accidentelle et temporaire, les spoliations internationales ont, d'ailleurs, subi l'influence de la civilisation. Le principe de la guerre a quelque peu reculé devant des principes de justice et des sentiments d'humanité, auxquels l'intérêt général des nations, aujourd'hui mieux compris, a donné une force nouvelle. Le respect de la propriété, tant mobilière qu'immobilière, s'est introduit dans le droit de la guerre, en tant du moins qu'elle a lieu sur terre ferme, et l'on peut entrevoir une époque plus ou moins prochaine où il pénétrera jusque dans le droit de la guerre maritime.

Grâce à ces progrès de la morale publique, la ressource fiscale dont il s'agit devient de plus en plus précaire et insuffisante. Ai-je besoin d'ajouter que le dommage qui en résulte pour le fisc est mille fois compensé, même à un point de vue strictement économique, par l'accroissement de sécurité qui en résulte pour tous les intérêts privés, pour les intérêts notamment qui servent de mobiles à la production, à la circulation, à l'accumulation de la richesse? La diminution ainsi opérée dans les ressources anormales de l'Etat n'est rien auprès de l'augmentation immense que reçoivent, par l'effet de la même cause, ses ressources normales.

Digitized by Google

Les confiscations reçoivent aussi de la morale publique, ou de la conscience humaine, dont cette morale n'est que l'expression, leur caractère anormal. Injustes et inhumaines quand elles ont lieu en vertu d'une loi pénale, parce qu'alors elles frappent toujours l'innocent avec le coupable, elles le sont bien plus encore quand elles s'opèrent, en dehors du droit commun, par un acte arbitraire de vengeance ou d'oppression. A cet égard, la législation et la politique des Etats qui appartiennent à la chrétienté se sont beaucoup améliorées. La confiscation légale, au moins en tant qu'elle s'appliquerait aux nationaux, a presque entièrement disparu des codes modernes, et l'on ne verra plus les haines de race ni le fanatisme religieux provoquer ou justifier des confiscations arbitraires, semblables à celles dont les juifs, par exemple, ont été jadis si souvent les victimes. Mais si la morale publique a triomphé de ces pénalités barbares et de ces passions haineuses, elle n'a pas lutté avec autant de succès contre l'esprit de parti et contre les haines politiques. De nos jours encore, en plein dix-neuvième siècle, on peut dire : Malheur aux vaincus, absents ou présents, contre lesquels la cupidité du fisc peut s'armer de tels mobiles ou compter sur de tels auxiliaires !

Toutefois, quoique la morale publique n'ait pas rendu impossibles ces confiscations arbitraires, elle les a rendues plus difficiles, par conséquent plus rares. Ce qui était la règle aux époques antérieures est devenu l'exception. C'est une source de revenu public qui est devenue presque insignifiante, qui tend à se tarir de plus en plus, et dont l'importance économique peut, dès maintenant, être considérée comme nulle.

Ce que je viens de dire est encore plus vrai à l'égard de la troisième des sources anormales. Les altérations de monnaies, opérées clandestinement par le fisc dans le but de faire un gain illicité aux dépens de la communauté, appartiennent à un stage de développement social dont les nations civilisées modernes sont entièrement sorties. Les mesures de cette espèce qui ont été prises à des époques antérieures par les gou-

Digitized by Google

vernements sont exclusivement du domaine de l'histoire; une fois bannies de la pratique, elles ont cessé par cela même d'être, pour la science économique appliquée, un sujet d'étude et de spéculation.

§ 2. — *L'Etat propriétaire.*

Il ne s'agit pas ici du domaine éminent de l'Etat, du droit qu'il a sur toutes les terres de sa domination; il s'agit d'une véritable propriété; il s'agit d'immeubles appartenant à l'Etat au même titre et de la même manière qu'ils pourraient appartenir à des personnes privées; il s'agit, en un mot, d'un domaine privé de l'Etat, que j'appellerai domaine fiscal, pour ne pas employer l'expression domaine public, qui a un sens tout différent.

Le domaine fiscal a partout une origine historique. Il n'a pas été choisi par la société comme source de revenu public, ni attribué à l'Etat par des lois fiiscales rendues à cet effet. Il remonte tantôt à des conquêtes, tantôt à des confiscations, tantôt à des droits privés personnels du souverain, tantôt à des acquisitions faites en vertu du domaine éminent, dans les cas notamment de déshérence et de sécularisation.

Le domaine fiscal a été jadis, pour quelques Etats, la principale source du revenu public, pour tous, une source importante; aujourd'hui, cela n'est plus vrai que d'un très-petit nombre. La Russie est presque le seul Etat de l'Europe moderne qui tire de son domaine fiscal une portion notable de son revenu; les autres ont successivement aliéné la plus grande partie de leurs propriétés domaniales, que l'accroissement graduel des besoins publics aurait d'ailleurs rendues, avec le temps, tout à fait insuffisantes.

Au point de vue économique, le domaine fiscal présente trois inconvénients, qui rendent cette source de revenus peu regrettable : celui d'affaiblir le contrôle exercé dans l'intérêt de la société sur les dépenses de l'Etat; celui de soustraire à l'industrie privée une partie des fonds productifs dont la

Digitized by Google

société dispose ; celui de détourner le gouvernement de ses fonctions essentielles en ce qui concerne la richesse publique.

En réalité, le revenu que fournit le domaine fiscal n'est point un allégement des prestations de la société, car, si la société avait conservé la disposition de ce domaine, le revenu qu'elle en tirerait en l'exploitant la rendrait plus riche de tout ce que l'Etat en retire lui-même. Que la société, qui doit fournir, par exemple, à l'Etat une somme d'un million, tire cette somme d'un fonds productif, dont elle s'est réservé l'exploitation, ou qu'elle abandonne le fonds productif à l'Etat, le résultat est absolument le même, la prestation est égale dans les deux cas.

D'ailleurs, une fois que l'Etat propriétaire se voit obligé, par l'accroissement de ses besoins, de recourir à l'impôt, les prestations annuelles de la société s'augmentent de toute la portion du revenu domanial qui est absorbée par des dépenses inutiles ; de sorte que la société est aussi intéressée à contrôler dans ce cas les dépenses de l'Etat que si l'impôt devait seul y pourvoir.

Mais ces vérités de pur raisonnement sont facilement oubliées dans la pratique, et les charges directes et apparentes, les charges annuelles de l'impôt sont les seules qui influent sur la vigilance et la sévérité du contrôle. La prestation du domaine est un sacrifice accompli, qui n'est sensible pour aucun individu, et qui n'entraîne pour la société qu'un dommage négatif (*lucrum cessans*) ; tandis que la prestation d'un impôt est un sacrifice annuel, que ressentent fort bien les individus appelés à y concourir, et qui a pour eux et pour la société entière le caractère d'un dommage positif (*damnum emergens*).

Ce premier inconvénient est aggravé par le second. J'ai supposé qu'il était égal, pour la société, de fournir le fonds productif, ou d'en fournir le revenu. En pratique, la première prestation est généralement plus onéreuse que la seconde, parce que le domaine fiscal rapporte moins à l'Etat qu'il ne

Digitized by Google

rapporterait à des propriétaires privés ; et cela par une raison bien simple, c'est qu'il est géré, pour le compte de l'Etat, par des gens salariés, qui ne sont pas directement intéressés à en obtenir le plus fort revenu possible dans le présent, ni surtout à l'améliorer, en vue de le rendre plus productif dans l'avenir. Ainsi, le contrôle de la société s'affaiblit dans le cas précisément où il devrait être le plus sévère, c'est-à-dire dans le cas où la somme totale de ses prestations réelles s'élève le plus haut, relativement aux besoins constatés de l'Etat.

Enfin, il est évident que le domaine fiscal, en tant du moins que son revenu peut suffire à défrayer une portion notable des services publics, rend l'Etat indifférent, dans la mesure de cette portion, à l'accroissement de la richesse publique et du bien-être social. Si le revenu du domaine fiscal était assez fort pour couvrir entièrement les dépenses ordinaires de l'Etat, le gouvernement aurait un puissant motif de moins pour diriger sa politique, extérieure et intérieure, dans le sens des intérêts économiques de la société. C'est la nécessité de percevoir des impôts qui rend l'Etat dépendant de la prospérité publique. Cette nécessité l'associe de fait à tout le déploiement d'activité qui crée, qui accumule, qui fait circuler la richesse ; par elle, il devient copartageant des avantages que produit le développement économique de la société et en quelque sorte des bénéfices de chaque entreprise industrielle.

Je sais que l'histoire nous offre maint exemple de gouvernements qui, en dépit de cette nécessité, et quoiqu'ils fussent obligés de demander à l'impôt la presque totalité du revenu dont ils avaient besoin, semblaient prendre à tâche de tarir cette source, en paralysant, par de mauvaises lois ou par une détestable administration, les activités individuelles dont l'essor pouvait seul la rendre productive. Je sais aussi que la plupart des gouvernements qui avaient, plus ou moins nettement, aperçu la solidarité dont il s'agit en ont faussement conclu qu'il était de leur devoir d'intervenir activement dans le développement économique de la société, par des lois et

Digitized by Google

des mesures dont les résultats, au lieu d'accélérer la marche de ce développement, lui ont été plus funestes que n'eussent été ceux d'une complète inaction. Mais le premier fait prouve simplement qu'il a existé des Etats où le pouvoir social était exploité par un individu, au profit de ses intétêts personnels, ou plutôt de ses penchants et de ses passions, sans aucun souci des intérêts économiques non plus que des intérêts moraux de la communauté, et, quant au second, il s'explique par l'ignorance des hommes d'Etat et des législateurs; or, l'exploitation du pouvoir dans un intérêt individuel et l'ignorance absolue des vérités économiques sont heureusement des faits exceptionnels. Le premier l'a toujours été; le second l'est devenu et le deviendra de plus en plus.

Du reste, le domaine fiscal se trouve aujourd'hui, presque partout, réduit à des proportions qui lui ôtent à peu près toute son importance économique, sauf sur un point, dont il me reste à parler.

Si le domaine fiscal est inutile et dangereux, comme source de revenus pour les besoins ordinaires, n'est-il pas avantageux comme fonds de réserve pour les besoins extraordinaires? L'aliénation d'une partie de ce fonds ne peut-elle pas fournir un moyen facile, commode, inoffensif, de pourvoir à une nécessité imprévue, ou de tirer l'Etat d'une crise fâcheuse ?

Cette utilité est déjà douteuse à l'égard des intérêts purement privés de l'Etat propriétaire; elle le devient encore plus, quand on tient compte des intérêts généraux de la société.

L'individu propriétaire qui se voit appelé à faire une dépense extraordinaire, urgente, ou imprévue, peut y subvenir, comme l'Etat, en aliénant une partie de sa propriété. Est-ce le moyen qu'il choisit d'ordinaire et que lui suggère son véritable intérêt dans une telle position? Ne songe-t-il pas d'abord à emprunter la somme dont il a besoin et que la garantie réelle qu'il est en mesure d'offrir lui permet d'obtenir à des conditions modérées? N'envisage-t-il pas l'aliénation de cette garantie elle-même comme le dernier moyen auquel il doive

Digitized by Google

recourir, comme une extrémité fâcheuse, qu'il n'acceptera qu'à défaut de toute autre ressource ? C'est qu'en empruntant sur hypothèque il fait un contrat dont toutes les chances lui sont connues d'avance; il est certain d'obtenir ainsi la somme qui lui est nécessaire, et de l'obtenir moyennant un sacrifice dont il peut calculer la portée, dont il pourra facilement plus tard alléger le poids. En aliénant, au contraire, il court deux chances fâcheuses : celle d'aliéner une portion de sa propriété plus considérable qu'il ne serait nécessaire, faute de pouvoir trouver un acquéreur qui se contente de moins; celle d'aliéner à vil prix, pour peu que la nécessité qui le porte à vendre soit notoire.

Pour l'Etat, qui peut toujours emprunter sans fournir à ses prêteurs aucune garantie réelle, ce n'est donc pas un avantage de posséder un domaine qu'il puisse aliéner.

C'est un avantage, objectera-t-on, dans les cas où l'Etat, manquant de crédit, ne pourrait emprunter qu'à des conditions très-onéreuses. Oui ; mais alors la société est évidemment intéressée à ce que l'Etat n'emprunte pas, ou n'emprunte que le moins possible. Un gouvernement qui n'a pas de crédit est un gouvernement qui n'inspire aucune confiance à ses administrés, et il n'est jamais désirable qu'un tel gouvernement dispose de ressources extraordinaires.

§ 3. — *L'Etat capitaliste.*

L'Etat ne possède rien qui ne provienne d'une prestation de la société. S'il est devenu capitaliste, il n'a pu le devenir qu'au moyen d'épargnes faites par lui sur des prestations antérieures. Or, si le gouvernement a pu épargner sur ces prestations, c'est parce qu'elles lui assuraient un revenu supérieur à ses besoins présents, ou parce qu'il a pourvu d'une manière incomplète et insuffisante aux services que la société attendait de lui. Dans l'un et dans l'autre cas, le présent aura donc été indûment sacrifié à l'avenir.

Digitized by Google

Ce capital, accumulé aux dépens des générations passées, l'Etat peut l'employer de deux manières et en tirer deux espèces différentes de revenu; il peut le placer, comme prêteur, ou l'exploiter lui-même, comme entrepreneur d'industrie. Dans le premier cas, il en retire un intérêt; dans le second, un profit.

L'Etat peut aussi, et il l'a fait souvent, accumuler ce capital, sans lui donner aucun emploi, et se former ainsi un trésor pour les besoins éventuels de l'avenir. Ce qu'il en advient trop souvent de ces trésors d'Etat, l'histoire nous l'apprend, et certains exemples, tels que celui de la république de Berne, auraient suffi à eux seuls pour former l'opinion publique sur cette question, si le développement économique des sociétés n'avait pas amené un état de choses qui rend toute thésaurisation, publique ou privée, évidemment absurde et antiéconomique. Laisser improductif un capital accumulé, c'est sacrifier à la fois le présent et l'avenir; le présent, auquel on enlève inutilement des sommes dont il aurait pu jouir; l'avenir, que l'on prive des profits que ces sommes épargnées auraient pu rapporter. Quant à la ressource qu'offre un tel capital pour des besoins extraordinaires et imprévus, elle est fâcheuse, si le gouvernement est mauvais, inutile, s'il est bon, c'est-à-dire s'il peut compter, dans un moment de crise, sur le concours et l'appui de tous les citoyens.

Quant à la mise en valeur des capitaux accumulés, elle semble, au moins en ce qui concerne le premier des deux modes que j'ai mentionnés, ne soulever aucune objection. L'épargne une fois faite, il faut bien lui donner le meilleur emploi possible; or, si le gouvernement la dépensait immédiatement comme revenu, en diminuant d'autant les charges de l'année, il est peu probable que l'allégement temporaire qui en résulterait pour la société lui fût économiquement avantageuse. Le placement à intérêts se présente donc comme le moyen le plus rationnel d'en disposer.

Cependant un examen attentif de ce moyen corrobore plu-

Digitized by Google

tôt qu'il n'affaiblit le motif péremptoire qui milite contre l'accumulation elle-même.

Le placement, quand il se fait à l'étranger, enlève au pays un capital qui était le fruit de son activité et qui aurait pu vivifier son industrie nationale ; il le lui enlève, pour en faire profiter l'industrie d'une nation étrangère. Je ne dis rien de la dépendance politique dans laquelle l'Etat créancier se trouve placé à l'égard de l'Etat débiteur, au moins si celui-ci est le plus fort.

Le placement à l'intérieur est en lui-même inoffensif; il donne aux épargnes le même emploi que lui auraient donné les particuliers. Mais l'Etat est plus exposé à des pertes que ne le seraient d'autres capitalistes, parce que le contrôle qu'exerce le gouvernement sur de telles affaires n'est jamais aussi actif, aussi vigilant, aussi éclairé que s'il avait pour mobile un intérêt direct et personnel.

Comme ressource extraordinaire, si les capitaux placés n'ont pas les inconvénients économiques du domaine fiscal, ils en ont tous les inconvénients politiques; inconvénients que ne présente pas la ressource, d'ailleurs parfaitement identique, d'un emprunt. Que l'Etat ait accumulé, en le plaçant, au lieu de laisser les contribuables accumuler eux-mêmes le capital qu'il applique à une dépense extraordinaire, la société n'en est pas plus pauvre, sans doute; mais elle est beaucoup moins garantie contre une dépense antiéconomique, beaucoup moins certaine que le capital accumulé sera consommé pour elle et en vue de son propre intérêt, parce que le gouvernement a plus besoin de la confiance de ses administrés pour leur emprunter un capital que pour disposer d'un capital qui appartient à l'Etat.

La question se complique lorsqu'il s'agit du second mode d'emploi, de celui par lequel l'Etat rend ses épargnes lucratives, en les faisant valoir lui-même comme entrepreneur d'industrie.

D'abord, il est évident que l'Etat ne peut pas devenir entre-

Digitized by Google

preneur sans s'attribuer le monopole de l'industrie qu'il exerce, car il ne le devient que pour se procurer un revenu permanent, régulier, susceptible de s'accroître, non de décroître, et il ne saurait l'obtenir qu'au moyen d'un monopole. Or, il résulte de là que l'Etat peut se servir, qu'il se sert réellement presque toujours de son monopole pour s'assurer un profit très-supérieur à celui qu'il retirerait de ses entreprises sous le régime d'une libre concurrence.

J'exclus, comme on voit, de mon examen, sauf à y revenir plus loin, les monopoles qui n'ont pas un but fiscal. C'est uniquement du fisc entrepreneur d'industrie que je m'occupe en ce moment; ce n'est pas de l'Etat envisagé comme organisme politique et s'attribuant, à tort ou à raison, certains monopoles, dans un but politique, pour se garantir de certaines éventualités prévues, ou pour donner à certains services l'unité d'organisation et de direction que réclament les intérêts auxquels ils s'appliquent.

Le caractère antiéconomique des monopoles a déjà été signalé dans plusieurs endroits de ce volume, et je dois regarder comme une vérité démontrée que la libre concurrence est la seule garantie efficace qui puisse être donnée aux intérêts des consommateurs. Les besoins auxquels l'Etat se charge de pourvoir comme entrepreneur d'industrie sont moins bien satisfaits qu'ils ne le seraient sous le régime de la concurrence, et, en outre, ils le sont plus chèrement, lors même que l'Etat se contente du profit ordinaire, parce que la production n'est jamais aussi économique entre les mains d'agents salariés qui n'y ont pas un intérêt direct, qu'entre les mains d'entrepreneurs qui la dirigent pour leur propre compte.

Des services à la fois plus mauvais et plus coûteux, c'est-à-dire une satisfaction moins complète et moins économique des besoins auxquels ces services répondent, voilà donc le résultat le plus net et le plus certain du monopole de l'Etat; mais il s'y joint ordinairement des perquisitions, des prohibi-

Digitized by Google

tions, des prescriptions minutieuses, une police tracassière, que le maintien du monopole rend indispensables, et qui entravent de mille manières la production et la circulation de la richesse.

A ces inconvénients, que les partisans des monopoles d'Etat ne nient pas et ne pourraient pas nier, ils opposent précisément l'abus que j'ai mentionné plus haut. L'Etat, pouvant élever à son gré le prix de ses produits ou de ses services, par conséquent le profit qu'il retire de son exploitation, se procure ainsi un revenu qu'il devrait, sans cela, puiser à d'autres sources [1]. A cela je réponds, en premier lieu, que cet abus du monopole en aggrave les inconvénients, parce que plus sont chers les produits fabriqués par l'Etat, plus deviennent lucratives la contrebande et les fraudes de toute espèce contre lesquelles l'Etat doit défendre son monopole, plus aussi deviennent sévères et minutieuses les précautions qu'il prend pour le maintenir; en second lieu, qu'il est économiquement indifférent pour la société de payer une certaine somme sous une forme ou sous une autre, tandis qu'il ne lui est pas du tout indifférent d'être bien ou mal servie.

Le rôle d'entrepreneur d'industrie n'est évidemment pas celui qui convient à l'Etat. En assumant ce rôle, il sort de sa voie normale, et il en sort au grand préjudice des intérêts généraux de la société; car, le but fiscal ne pouvant être rempli qu'à l'aide d'un monopole absolu, la société se trouve privée par là de l'exercice d'une industrie importante, en même temps qu'elle se voit réduite à recevoir de cette industrie une somme de satisfactions inférieure à celle qu'il lui eût été possible d'en tirer elle-même.

Quant aux motifs non économiques dont s'étayent certains

[1] On sait que ce revenu forme une portion notable des revenus de certains Etats. En France, par exemple, d'après le budget de l'année 1861, le seul monopole des tabacs donnera une recette brute de 183 millions, qui, déduction faite des frais de régie et d'exploitation, laissera un revenu net de plus de 125 millions.

Digitized by Google

monopoles d'Etat, ils reposent souvent aussi sur des erreurs économiques, par exemple, sur cette opinion fort répandue, que, si l'Etat ne fabrique pas lui-même les produits dont il peut avoir besoin pour sa défense, notamment les armes, les munitions de guerre, il s'expose à s'en trouver dépourvu au moment où ce besoin se fera sentir.

Une fois établis, les monopoles se perpétuent par la force d'inertie, par les intérêts qu'ils ont créés, par les difficultés que présente toujours la substitution d'un moyen fiscal nouveau, non encore éprouvé, à un moyen depuis longtemps pratiqué et reconnu productif.

§ 4. — *L'État salarié.*

Lorsque l'Etat vend certains services, en exigeant des individus qui en ont besoin et qui les lui demandent une prestation qui en représente la valeur, cette prestation a une grande analogie avec un salaire ; toutefois l'analogie est toujours incomplète, parce que le gouvernement, au lieu de rendre ces services en personne, comme le ferait un travailleur salarié, emploie à cet effet des agents dont il prélève les traitements sur le produit des services, ou auxquels il n'abandonne, sous forme de casuel, qu'une partie de ce produit, ce qui le met évidemment dans la position d'un entrepreneur de services, par conséquent d'un capitaliste plutôt que d'un salarié. L'analogie est surtout boiteuse, lorsque le gouvernement se fait payer les services en question beaucoup plus cher qu'ils ne lui coûtent et en tire de cette manière un revenu, qu'il consacre à d'autres services. Alors le salaire devient un prix de monopole, s'il s'agit d'un service que l'industrie privée pourrait fournir aussi bien que l'Etat ; il devient un prélèvement, un véritable impôt, si le service est de ceux que l'Etat seul peut rendre.

Les monopoles que l'Etat s'attribue comme entrepreneur de services, dans un but fiscal, ne diffèrent pas essentiellement

Digitized by Google

de ceux dont il a été fait mention dans le précédent paragraphe, et doivent être jugés d'après les mêmes principes. Quant aux droits, tels que ceux de timbre et d'enregistrement, qu'il se fait payer en échange de services réels ou supposés, dans un but pareillement fiscal, et qui ont, par conséquent, le caractère d'un prélèvement, ils seront examinés dans les chapitres suivants. Je ne parlerai ici que des services dont la rémunération, étant destinée seulement à en couvrir les frais, n'a rien de fiscal et offre une analogie apparente avec un salaire.

En ce qui concerne cette espèce de services, la seule question à résoudre est celle de savoir s'il convient ou non que le gouvernement soit chargé de les rendre, et cette question ne peut pas être décidée par des motifs économiques. Il ne suffit pas, pour que la société soit bien servie, qu'elle le soit le plus économiquement possible. Il y a des services qui exigent, pour être bien remplis, pour répondre aux besoins réels de la société, la concentration des moyens mis en œuvre, l'unité d'organisation, l'unité de direction, c'est-à-dire des conditions que l'Etat peut seul réaliser. Dans les cas où ces conditions peuvent être regardées comme essentielles, la société ferait un déplorable calcul, si elle reculait devant le sacrifice qu'entraîne leur réalisation ; si, par exemple, lorsque le transport des lettres se trouve déjà réduit à son prix coûtant, elle se privait, pour l'obtenir encore à meilleur marché, des avantages que lui procurent la centralisation et l'uniformité du service postal.

La question posée appartient, comme on voit, à la politique spéculative, non à la science économique appliquée. Il s'agit, en effet, des limites dans lesquelles doit être renfermée la sphère d'activité de l'Etat ; or, la détermination rationnelle de ces limites est une garantie constitutionnelle, la plus forte garantie, peut-être, qu'on puisse donner aux intérêts politiques et moraux de la société, et il ne serait guère moins dangereux d'assigner à l'Etat, par des considérations économiques, une sphère d'action insuffisante, que de lui en attribuer une trop étendue.

Digitized by Google

CHAPITRE II.

DU PRÉLÈVEMENT ET DE SES DIVERS MODES.

Le prélèvement est la dernière source du revenu public dans l'ordre des temps, la première par son importance actuelle. Les autres sources ayant été peu à peu épuisées, ou étant devenues insuffisantes à mesure que les besoins de l'Etat augmentaient, en même temps l'accroissement graduel de la richesse ayant rendu le prélèvement de plus en plus facile, ce moyen de pourvoir aux besoins de l'Etat a fini par être de beaucoup le plus important, quoiqu'il n'ait nulle part amené l'exclusion complète de tous les autres.

On ne doit donc pas s'étonner que la théorie du prélèvement ait été plus tôt et plus généralement étudiée que la plupart des autres branches de la législation économique, ni que la pratique s'en soit considérablement améliorée par le développement et la propagation des saines doctrines de la science moderne. Il y reste toutefois encore bien des points obscurs, bien des questions qu'une aveugle routine continue de trancher dans la pratique. Un petit nombre de notions générales sont devenues communes, presque populaires ; les praticiens de la finance ont abandonné un petit nombre d'erreurs, jadis très-répandues ; mais il s'en faut bien que la lumière ait pénétré partout, et l'on ne trouve pas même dans les œuvres de la science, dans les écrits des économistes les plus éminents, une connaissance approfondie du sujet, une analyse complète des phénomènes, une théorie satisfaisante, enfin, dont les conclusions puissent suffire à diriger le praticien dans les cas les plus ordinaires.

Digitized by Google

Cet état imparfait de la science provient en grande partie de la confusion qu'on a faite entre les divers points de vue sous lesquels la législation fiscale peut et doit être envisagée, puis de ce qu'on a rarement appliqué à de telles questions la méthode rigoureuse qui peut seule faire aboutir une recherche scientifique à des résultats certains, à des principes dirigeants incontestables.

En prenant soin d'éviter cette confusion, ainsi que ce défaut de méthode, et en partant de principes fournis par une analyse consciencieuse des faits, on est logiquement conduit à une théorie complète et en même temps fort simple, que je vais développer rapidement, et dont les principaux traits ont déjà été indiqués soit dans le précédent chapitre, soit dans la première partie de cet ouvrage.

SECTION I.

Analyse du prélèvement.

Quand les besoins de l'Etat ont été déterminés d'après des principes et des considérations dont l'appréciation est exclusivement du ressort de la politique spéculative et de la politique pratique, cette détermination rend nécessaire l'attribution à l'Etat d'un revenu suffisant pour les besoins constatés, et ce revenu, en tant qu'il n'est pas puisé à l'une des sources précédemment énumérées, doit être pris sur la richesse dont dispose la société, sur cette masse de produits de toute espèce, résultat matériel des efforts combinés de tous ceux qui concourent, directement ou indirectement, à la formation et à l'accumulation de la richesse. Si l'Etat, outre les besoins ordinaires et prévus auxquels son revenu est destiné à pourvoir, en éprouve d'extraordinaires et d'imprévus, c'est encore à cette même source qu'il doit puiser les moyens d'y subvenir.

Prélèvement nécessaire et déterminé sur la richesse sociale, voilà donc le fait primordial dont il s'agit d'étudier non pas

Digitized by Google

les causes, qui sont données, mais la nature, les formes diverses et la portée purement économique.

J'ai expliqué, dans la première partie de cet ouvrage, comment la richesse est distribuée entre les divers membres de la société, et j'ai montré que cette distribution a pour résultat général d'attribuer toute portion quelconque de richesse à une personne individuelle ou collective, qui a le droit exclusif d'en disposer. Ce sont donc ces personnes qui doivent fournir à l'Etat son revenu ; c'est sur la richesse possédée par des individus, ou par des sociétés privées, que le gouvernement doit prélever ce que réclament les besoins de l'Etat. En d'autres termes, le prélèvement, qui forme le revenu public, implique des prestations personnelles de la part des membres de la société auxquels appartient la richesse.

Cependant, le prélèvement étant nécessaire, les prestations qui doivent le composer sont, en définitive, obligatoires pour la société prise collectivement, et toute la portion du prélèvement que le gouvernement n'obtient pas de la libre volonté des contribuables doit, en conséquence, être rendue obligatoire pour ceux-ci et forcément prélevée sur la richesse qui leur appartient.

Pour assurer une prestation tout en la rendant facultative, on en fait la condition d'un avantage social quelconque, dont le contribuable pourrait, à la rigueur, se passer, mais qu'il désirera certainement obtenir, ou qu'il devra nécessairement se procurer s'il lui arrive de se trouver dans une certaine position. C'est ainsi que le transport des lettres, des paquets, des voyageurs a été partout, est même encore dans plusieurs Etats la base d'une prestation facultative.

Le timbre et l'enregistrement ont été inventés expressément dans ce même but fiscal ; on a créé l'avantage pour y attacher le droit ; on a interdit la production en justice d'actes non timbrés ou non enregistrés et fait dépendre de l'enregistrement l'authenticité ou un certain degré d'authenticité, afin de rendre désirables dans un grand nombre de cas, indis-

Digitized by Google

pensables dans quelques-uns, les formalités du timbre et de l'enregistrement, auxquelles on attachait un prélèvement.

Les prestations facultatives ont reçu particulièrement le nom de *taxes;* les prestations obligatoires, celui d'*impôts.* Cette terminologie était correcte ; taxer une chose, c'est l'évaluer, en déterminer le prix ; c'est ce que fait le fisc à l'égard des avantages dont il subordonne la jouissance à une prestation facultative ; tandis que le mot *impôt*, d'après son étymologie, doit signifier une charge imposée, une prestation obligatoire. Toutefois ce dernier terme a usurpé ou reçu, dans le langage ordinaire, et aussi dans le langage scientifique, un sens général, qui embrasse tous les genres de prestations, tous les modes de prélèvement, et que je lui conserverai, parce que le mot *impôt,* avec cette acception, exprime une idée plus claire et plus précise que celui de *prestation,* qu'il faudrait lui substituer.

Du reste, les prestations facultatives se distinguent des prestations obligatoires par leur caractère fiscal, plutôt que par leur caractère économique. Le produit d'une prestation obligatoire peut, dans bien des cas, être exactement prévu ; il peut presque toujours être déterminé approximativement, d'après certaines données que fournit la statistique; tandis que le produit d'une prestation facultative, dépendant d'éventualités qui échappent à toute prévision, à tout calcul, ne peut être déterminé d'avance que d'une manière très-incertaine, d'après la moyenne résultant d'une pratique antérieure. Cette différence, qui est sans contredit importante pour le fisc et au point de vue administratif, ne l'est absolument pas au point de vue économique, parce que la portée économique du prélèvement gît surtout dans la charge totale qu'il fait peser sur la société, et que cette charge est déterminée par les besoins de l'Etat, non par le produit variable de telle ou telle catégorie de prestations.

J'ai dit plus haut que la société doit fournir à l'Etat, outre le revenu qu'exigent les besoins ordinaires et prévus, les

Digitized by Google

ressources que des besoins extraordinaires et imprévus peuvent rendre nécessaires. Ce n'est cependant pas au moyen d'un prélèvement proprement dit qu'il les obtient dans la plupart des cas, au moins chez les nations civilisées du monde moderne ; c'est au moyen de son crédit, en empruntant à intérêt les sommes dont il a besoin, sommes qui peuvent lui être fournies par des prêteurs étrangers, aussi bien que par des prêteurs nationaux.

Mais l'emprunt, en tant qu'il est national, et il l'est toujours en grande partie, a sans contredit pour effet immédiat de rendre disponible, entre les mains de l'Etat, par conséquent d'enlever à la société la quantité de richesse que représente la somme empruntée, quantité qui sera définitivement consommée par l'Etat et soustraite par cela même à tout emploi économique.

Si l'Etat en paye l'intérêt aux prêteurs, c'est en le prélevant sur les contribuables, qui se trouvent ainsi dans la même position que si le capital de l'emprunt avait été fourni par eux, sous forme d'impôt, et qu'ils eussent dû l'emprunter de ces mêmes prêteurs.

Cette analogie entre les effets économiques de l'emprunt et ceux de l'impôt, qui devient plus frappante, sans être plus réelle, lorsque l'emprunt est forcé, me paraît suffire pour qu'on doive ranger l'emprunt parmi les modes de prélèvement.

SECTION II.

Des formes du prélèvement.

Les formes sous lesquelles l'emprunt volontaire se réalise, quoique assez diverses en apparence, aboutissent toutes à un accord libre entre l'Etat et les prêteurs. Elles sont sans influence aucune sur la portée économique de la mesure, quoiqu'elles aient souvent, au point de vue politique, un certain

Digitized by Google

degré d'importance. Quant à l'emprunt forcé, il doit être prélevé comme un impôt, et tout ce que j'ai à dire sur les formes de l'impôt s'y applique nécessairement.

Les formes de l'impôt peuvent se ranger sous trois chefs : l'assiette, la répartition, la perception. L'impôt doit d'abord être assis, c'est-à-dire prélevé à l'occasion d'un fait ou d'un acte qui en implique ordinairement le motif et en détermine toujours la quotité ; il doit de plus être réparti entre les membres de la société qui possèdent la richesse ; il doit enfin être livré au gouvernement, c'est-à-dire mis réellement à sa disposition, pour l'usage auquel il a le droit et le devoir d'en consacrer le produit.

Comme ce sont ces formes diverses qui caractérisent les divers modes de prélèvement, il convient de les étudier avec soin. D'ailleurs, la confusion qui règne à cet égard dans les idées et dans le langage des praticiens et du public suffirait pour rendre cette étude indispensable.

§ 1. — *De l'assiette des impôts.*

En l'absence même de tout principe rationnel de répartition, il est évident que l'impôt doit toujours être demandé à plusieurs personnes, puisque la richesse à prélever se trouve entre les mains de plusieurs personnes ; il est évident aussi qu'il ne peut pas être demandé à tout le monde, puisqu'il faut toujours en exempter la classe entière des indigents, les enfants, qui n'ont ni propriété ni industrie distincte de celles de leurs parents, les femmes, qui se trouvent dans la même position à l'égard de leurs maris.

Il y a donc toujours nécessité de savoir, en premier lieu, et de fixer d'avance la quotité de l'impôt, la quantité précise de richesse qu'on exigera des divers contribuables. Si cette quotité n'est pas la même pour tous, elle doit être fixée d'après une base quelconque, base qui ne peut résulter que d'un fait caractérisant les divers contribuables ou les diverses ca-

Digitized by Google

tégories de contribuables et motivant l'inégalité des charges imposées. Si cette quotité doit être la même pour tous, il y a nécessité de savoir, en second lieu, et de fixer d'avance la condition caractéristique et par cela même le nombre des contribuables, qui se trouvent alors, il est vrai, confondus dans une seule catégorie, mais qui n'en forment pas moins une catégorie distincte dans la société à laquelle ils appartiennent ; or, cette condition caractéristique est encore un fait qui motive l'impôt et qui en détermine la quotité indirectement, sinon directement, puisque moins sera nombreuse la catégorie, plus sera forte la charge imposée à chacun de ses membres.

Dans cette dernière hypothèse, l'impôt est assis sur la condition civile de père de famille [1] libre et non indigent, c'est-à-dire sur la personnalité civile du contribuable. L'impôt connu sous le nom de *capitation* [2] nous offre l'exemple le plus ancien et le plus connu de cette sorte d'assiette.

Dans la première hypothèse, il y a mille manières différentes d'asseoir l'impôt, car il n'y a pas une des choses dont se compose la richesse individuelle des contribuables, ni un acte de leur vie extérieure, qui ne puisse être l'objet, le motif, ou l'occasion d'un prélèvement à opérer, d'une prestation à imposer.

La richesse qu'il s'agit d'atteindre par l'impôt peut se manifester d'abord par des fonds productifs, qui appartiennent au contribuable et qu'il exploite, ou fait exploiter pour son compte. La propriété foncière implique un revenu, qui varie suivant l'étendue et la fécondité du fonds et suivant le rôle que joue le propriétaire dans l'exploitation. De là plusieurs manières différentes d'asseoir l'impôt sur cette propriété. On

[1] Je prends ici le mot *père de famille* dans le sens que lui donnent les jurisconsultes et suivant lequel il exprime une condition qui n'implique ni la qualité de père, ni même celle d'homme marié.

[2] *Capitation* vient de *caput*, qui signifie la condition civile, *status*. Etre père de famille, c'est-à-dire *sui juris*, était un *caput*.

Digitized by Google

peut l'asseoir sur l'étendue seule, ou sur l'étendue combinée avec la fécondité. Cette dernière assiette est celle de l'impôt foncier moderne, au moins tel qu'il existe en France et en Suisse. On peut aussi l'asseoir sur le rendement du fonds, sur le revenu lui-même, et cela de deux manières, savoir: en prenant pour base le revenu intégral que perçoit le propriétaire qui exploite personnellement son fonds, en un mot le revenu brut, ce qui caractérise la dîme, ou en prenant pour base le produit net seulement, c'est-à-dire la rente foncière.

La richesse imposable se manifeste encore par des capitaux effectifs que possède le contribuable, et qu'il met en œuvre, c'est-à-dire par des instruments, des matières premières et une certaine quantité de travail, dont l'évaluation totale peut servir de base au prélèvement. L'impôt connu sous le nom de *patente*, en France et ailleurs, offre un exemple de ce genre d'assiette.

Le capital effectif peut aussi être évalué d'après son produit annuel et le prélèvement être basé sur ce produit. C'est de cette manière, si je ne me trompe, que sont assis, en France, l'impôt sur la fabrication du sucre indigène, en Angleterre, plusieurs impôts désignés sous le nom d'*accises*.

D'ailleurs, l'ensemble de la richesse que possèdent les contribuables se manifeste dans les capitaux dont ils disposent, ou dans les revenus dont ils jouissent. On peut donc asseoir l'impôt sur le capital, ou sur le revenu, en prenant pour base du prélèvement, dans le premier cas, tantôt le capital entier qui appartient au contribuable, quel que soit l'usage auquel il l'emploie et sous quelque forme qu'il le possède, tantôt une partie seulement de ce capital, par exemple les maisons d'habitation; dans le second cas, tantôt le revenu entier du contribuable, quelle que soit la source de laquelle il le tire, tantôt une certaine espèce de revenus, par exemple l'intérêt des capitaux placés.

Dans les cas que je viens d'énumérer, le prélèvement a

Digitized by Google

pour base un fait qui manifeste, ou qui est censé manifester directement la richesse dont dispose le contribuable. Mais cette richesse peut aussi se manifester indirectement par les jouissances qu'elle permet au contribuable de se procurer, c'est-à-dire par ses consommations, par ses dépenses. Le logement du contribuable et la quantité de ses consommations superflues sont des indications, des manifestations indirectes de sa fortune ou de son revenu et peuvent servir, comme telles, de bases à un prélèvement. Les taxes personnelles imposées, dans plusieurs pays, d'après le loyer, ou d'après le nombre des domestiques, ou à raison de certains objets de luxe, tels que des chevaux, des voitures, des chiens, offrent de nombreux exemples de cette espèce d'assiette.

Il faut ranger sous ce même chef toutes les taxes proprement dites, c'est-à-dire les impôts qui sont exigés du contribuable en échange de services dont l'Etat s'est attribué, à tort ou à raison, le monopole. Quand le contribuable demande et paye un tel service, il prouve par cela même qu'il a le désir et les moyens d'en jouir; la taxe est motivée et déterminée, quant à sa quotité, par l'acte même qui en opère le prélèvement; la prestation du contribuable se confond avec une dépense volontaire, qui révèle ou implique chez lui la possession d'une quantité de richesse suffisante pour accomplir cette prestation. Les taxes dont il s'agit sont en réalité des impôts assis sur la consommation de certains services; les droits de timbre et d'enregistrement, par exemple, sont proprement des impôts assis sur l'usage du papier timbré et sur celui des actes enregistrés.

Enfin, la richesse imposable se manifeste souvent par des faits qui sont tout à fait indépendants des quantités réellement possédées par les divers contribuables et de l'évaluation que l'on peut faire de ces quantités. C'est ce qui arrive dans la circulation de la richesse et dans la transmission des fonds productifs et des capitaux, ou plutôt des droits sur les fonds productifs et sur les capitaux.

Digitized by Google

La richesse, en circulant du producteur au consommateur, doit souvent franchir certaines limites, certaines lignes de démarcation, telles qu'une frontière, un fleuve, l'enceinte d'une ville, où elle se manifeste nécessairement aux agents postés sur divers points, le transport de produits quelconques ne pouvant guère s'opérer qu'au moyen de véhicules dont le mouvement frappe la vue et l'ouïe. De là, pour le fisc, la possibilité d'arrêter cette richesse, d'en constater l'existence, d'en faire l'évaluation et d'imposer un prélèvement sur les produits dont elle se compose.

De même, une terre, une maison, une somme d'argent, un approvisionnement de produits, en passant de la possession d'une personne dans celle d'une autre, doivent souvent être désignés, évalués, expressément transmis dans un acte plus ou moins public et notoire, ou bien la transmission s'opère par suite d'un fait pareillement notoire, de telle sorte que, dans l'un et dans l'autre cas, le fonds ou le capital transmis devient manifeste pour des agents qui connaissent l'acte ou le fait en question, ce qui permet au fisc de constater la valeur du fonds ou du capital transmis et d'imposer sur cette valeur un prélèvement.

Le fisc, en arrêtant ainsi la richesse au passage, ne s'enquiert point de la fortune, il s'enquiert à peine des noms et des qualités civiles soit du cédant, soit de l'acquéreur; il constate seulement l'existence de la richesse transportée, ou de la valeur transmise, et il saisit cette occasion pour exiger, du détenteur apparent de cette richesse ou de cette valeur, une prestation, que celui-ci peut certainement faire, puisqu'il peut toujours la prélever sur la chose même qui en fournit l'occasion et qui se trouve entre ses mains.

Les prélèvements ainsi opérés sont des impôts assis sur des faits de circulation ou de dévolution, par exemple sur l'entrée des produits dans un pays ou dans une ville, sur leur passage dans un certain lieu ; ou bien sur la transmission du droit de disposer d'un fonds productif ou d'un capital, soit

Digitized by Google

que le possesseur de ce droit le cède volontairement à autrui par vente ou par donation, soit qu'il l'ait forcément abandonné, parce qu'il est mort, ou parce qu'il en devait la valeur. Ces impôts sont d'un usage très-général sous les noms de *droits d'entrée*, de *péages*, de *droits d'octroi*, de *droits de mutation* ou *de succession*, etc. Tous ces faits et ces actes constituent, sans contredit, des manifestations directes de la richesse imposable; mais ces manifestations diffèrent de celles que j'ai mentionnées ci-dessus, en ce qu'elles n'impliquent aucune distribution de cette richesse imposable et n'amènent, par conséquent, aucune répartition intentionnelle et déterminée de la charge à imposer.

Les manifestations directes de la première espèce et toutes les manifestations indirectes sont partitives, tandis que les manifestations directes de la seconde espèce ne le sont pas. Cette première différence, dans les faits qui servent de base au prélèvement, produit une différence analogue dans les impôts. Ceux qui sont assis sur des manifestations partitives sont eux-mêmes partitifs; ils permettent, ils impliquent même une répartition, au moins immédiate et apparente, du prélèvement, d'après un plan ou un système basé sur la distribution réelle de la richesse imposable, caractère qui manque tout à fait aux impôts assis sur des manifestations non partitives.

Mais les assiettes diverses de l'impôt présentent une autre différence plus importante, qui résulte de ce que les manifestations de la richesse sont plus ou moins certaines.

Les manifestations directes non partitives sont presque toujours certaines, et il en est de même des manifestations directes partitives qui consistent en immeubles, c'est-à-dire en fonds productifs ou en bâtiments. Les quantités de richesse ainsi manifestées sont visibles, tangibles, ou constatées par des actes bilatéraux, qui ne pourraient pas en dissimuler une partie sans exposer les contractants à quelques dangers. Il

Digitized by Google

n'y a guère d'exception à cette règle que pour la richesse transmise par succession. Dans ce cas, en effet, si le fait de la transmission est notoire, la quantité transmise ne l'est pas toujours ; elle n'est constatée le plus souvent que par une déclaration unilatérale, dont le contrôle exercé par le fisc suffit rarement pour garantir la sincérité.

Ce qui est l'exception à l'égard de ces deux modes d'assiette devient la règle pour tous les autres.

La quantité de richesse mobilière dont un contribuable dispose ne se manifeste point nécessairement d'une manière sensible. Les meubles, les instruments, les matières premières qu'il possède, la quantité de travail qu'il met en œuvre, peuvent n'être que partiellement visibles, partiellement soumis à l'appréciation du fisc, partiellement susceptibles d'une évaluation approximative. Mais l'incertitude est encore bien plus grande lorsque la quantité de richesse manifestée doit embrasser la fortune entière du contribuable, c'est-à-dire l'ensemble de ses capitaux, ou la totalité de son revenu. Alors, la déclaration volontaire et unilatérale du contribuable, qui est toujours un élément plus ou moins nécessaire de l'assiette dont il est ici question, en devient l'élément principal et forme, dans certains cas, l'unique base du prélèvement.

L'assiette que fournissent les manifestations indirectes n'est guère plus certaine. Prendre les consommations, les dépenses des contribuables pour une manifestation exacte des quantités de richesse dont ils disposent, c'est partir du principe que leurs dépenses ou leurs consommations sont nécessairement proportionnelles à ces quantités ; or, cette proportionnalité n'est qu'une hypothèse, et il suffit d'un coup d'œil jeté sur ce qui se passe journellement dans la vie sociale pour reconnaître que cette hypothèse diffère beaucoup de la réalité. Dans les cas même où le contribuable achète volontairement un service, dans le prix duquel se trouve impliqué le prélèvement, il y est amené par une situation qui lui rend ce ser-

Digitized by Google

vice indispensable, et de laquelle on ne peut rien conclure de certain relativement à l'état réel de sa fortune.

En résumé, si les manifestations de richesse qui servent d'assiette à l'impôt sont quelquefois certaines, elles sont le plus souvent incertaines ou hypothétiques.

§ 2. — *De la répartition des impôts.*

Ce que je viens de dire sur l'assiette des impôts préjuge déjà en partie les questions relatives à la répartition; car comment répartir une charge, si l'on ne connaît pas les forces de ceux qui doivent la porter? Quel que soit le principe qu'on adopte pour un tel partage, l'application en sera nécessairement imparfaite, inconséquente, peut-être contraire au principe lui-même. Toutefois, dans la limite même du possible, cette application a encore assez d'importance pour justifier un examen attentif des principes qui ont été adoptés ou proposés.

Adam Smith a formulé et développé à cet égard une maxime que son autorité a presque élevée au rang d'un dogme, d'un article de foi, pour la masse des économistes, et qui en même temps satisfait assez le sens commun pour être devenue populaire.

« Les sujets d'un Etat, dit-il, doivent contribuer au soutien du gouvernement, chacun, le plus possible, en proportion de ses facultés, c'est-à-dire en proportion du revenu dont il jouit sous la protection de l'Etat. La dépense du gouvernement est, à l'égard des individus d'une grande nation, comme les frais de régie sont à l'égard des copropriétaires d'un grand domaine, qui sont obligés de contribuer tous à ces frais à proportion de l'intérêt qu'ils ont respectivement dans ce domaine. »

Si le principe de proportionnalité qu'exprime la première phrase n'était fondé que sur une idée de convenance, il ne soulèverait pas d'objection sérieuse. Au point de vue fiscal, il

Digitized by Google

importe avant tout que le prélèvement soit possible, et ensuite qu'il soit facile. Or, le meilleur moyen de le rendre possible et facile, c'est d'en proportionner la charge aux moyens des personnes à qui on le demande, c'est-à-dire aux quantités de richesse dont ces personnes disposent. Cette convenance, quoique purement fiscale, administrative et temporaire, doit évidemment l'emporter sur les motifs économiques dont pourrait s'étayer un mode de répartition qui n'en tiendrait pas compte.

D'ailleurs, elle n'a rien d'absolu, car elle se réalise aussi bien avec une proportionnalité approximative qu'avec une proportionnalité rigoureuse. Par cette raison, elle est éminemment pratique. C'est un principe dirigeant, dont l'application est toujours possible dans une certaine mesure et toujours utile dans la limite où elle est possible.

Mais la maxime de Smith n'a pas cette portée restreinte. Les expressions mêmes de la première phrase, avec le commentaire que la seconde y ajoute, donnent pour base à la proportionnalité une idée de justice distributive, l'idée que la charge du prélèvement doit se répartir proportionnellement aux avantages que ce prélèvement assure à chaque membre de la société ; et la maxime ainsi formulée implique, en outre, que ces avantages sont nécessairement proportionnels aux quantités de richesse dont disposent les contribuables.

L'idée de justice, considérée en elle-même et indépendamment de l'hypothèse dont elle est accompagnée, a l'inconvénient, commun à tous les principes absolus, d'être inapplicable, parce qu'elle pose un but auquel la pratique ne peut jamais atteindre. Comment constater la somme des avantages que chaque membre de la société retire de ce que Smith appelle la protection du gouvernement, c'est-à-dire des services en vue desquels le prélèvement a lieu ? Cependant, si ce problème n'est pas résolu, le prélèvement devient aussitôt injuste, le but de la proportionnalité n'est pas rempli, la répartition n'est plus conforme au principe qui lui sert de motif et de base.

Digitized by Google

L'hypothèse ajoutée lève-t-elle cette difficulté? Non, car elle n'est ni vraie ni applicable.

Parmi les avantages que chaque membre de la société retire de la protection du gouvernement, il en est d'absolus, qui ne varient point en degré selon la position économique des individus protégés. Dans ce nombre, il faut ranger d'abord la sécurité que chacun obtient pour sa personne et pour les êtres qui lui sont chers; sécurité dont le mendiant jouit au même degré que le millionnaire, puisque les lois qui interdisent le meurtre, les coups, les violences corporelles de tout genre ne tiennent aucun compte de la position économique des victimes. Si l'on ajoute à cette sécurité, qui est déjà un bien inestimable, l'avantage non moins immense du développement que l'état social procure aux facultés morales de l'homme et qui tient évidemment aux rapports établis par la constitution légale de la famille, par conséquent à une cause généralement indépendante des positions économiques, on reconnaîtra, je pense, que l'hypothèse dont je parle est absolument inadmissible.

Il s'en faut bien, d'ailleurs, que les avantages économiques eux-mêmes soient proportionnels aux revenus des divers membres de la société. Tous les genres de fortunes et de possessions n'ont pas besoin et ne profitent pas au même degré de la garantie que procurent les services du gouvernement. Quelle différence n'existe-t-il pas, à cet égard, entre l'artiste, qui porte en lui-même la source de son revenu, et le capitaliste, qui l'a toute en dehors; entre le propriétaire foncier, auquel les voleurs ne peuvent jamais enlever qu'une petite partie de son revenu, et le marchand, qu'ils peuvent dépouiller de son capital et de toute sa fortune!

L'hypothèse, fût-elle vraie, ne serait pas applicable, parce que l'assiette de la plupart des impôts est trop incertaine. A quoi sert-il que l'impôt soit réparti proportionnellement aux revenus sur lesquels il est assis, lorsque ces revenus ne sont pas réellement ceux dont jouissent les contribuables? En

Digitized by Google

quoi la justice est-elle satisfaite, si Titius et Gaïus, auxquels l'assiette de l'impôt attribue le même revenu, sont également imposés, tandis qu'en réalité, cette assiette ne reposant que sur des déclarations inexactes ou sur une fausse hypothèse, Titius est deux fois aussi riche que Gaïus ?

Dans bien des cas, la législation fiscale, tout en admettant comme règle la proportionnalité dont il s'agit, doit se reconnaître impuissante à l'appliquer ; après l'avoir posée comme principe d'ensemble, elle y renonce dans les détails. C'est ce qui a lieu notamment pour les impôts de catégories, dont la répartition n'est proportionnelle qu'entre les catégories elles-mêmes et ne tient aucun compte de l'inégalité qui existe entre les revenus groupés dans chacune d'elles.

Cette démonstration sera complétée dans le chapitre suivant, où je parlerai des effets du prélèvement, et où je montrerai que le résultat réel et permanent de l'impôt diffère presque toujours de l'effet immédiat de sa répartition, de telle sorte qu'une assiette parfaitement certaine et une répartition exactement proportionnelle, si elles étaient possibles, n'offriraient aucune garantie réelle au point de vue de la justice.

Mais il n'en est pas de même au point de vue de la convenance fiscale, qui est tout actuel, qui ne doit tenir compte que de l'effet immédiat, et qui, d'ailleurs, ainsi que je l'ai déjà expliqué, n'implique et n'admet aucune exigence absolue. Pour que le prélèvement soit possible et d'une facile exécution, il faut le demander aux détenteurs actuels de la richesse imposable, et le leur demander, autant que possible, dans la proportion des quantités qu'ils en détiennent. Une proportionnalité approximative suffit, à ce point de vue, pour atteindre au but qu'on se propose, et une répartition rigoureusement exacte serait un luxe inutile ; tandis qu'une répartition imparfaitement proportionnelle sera toujours préférable à une absence complète de proportionnalité.

Digitized by Google

§ 3. — *De la perception des impôts.*

La perception est la forme extérieure du prélèvement; c'est l'acte matériel par lequel la richesse, qui doit former le revenu de l'Etat, passe de la possession des contribuables dans celle du gouvernement, auquel appartient le droit d'en disposer.

Sur ce point, les convenances administratives sont nombreuses et quelquefois absolues; elles sont, de plus, éminemment diverses et variables, suivant les temps et les lieux. Pour être perçu, l'impôt doit être demandé, puis livré. Par qui et comment sera-t-il demandé? A qui et comment sera-t-il livré? Telles sont les quatre questions dans lesquelles se résume tout le sujet du présent paragraphe, questions dont le seul énoncé suffit pour révéler le rôle important que doivent y jouer les motifs empruntés à la politique et à la science de l'administration.

C'est à ces questions que se rapportent les trois dernières maximes d'Adam Smith, maximes très-incomplètes, au point de vue où s'était placé l'auteur, beaucoup trop vagues et trop générales, pour celui dans lequel je dois me renfermer. La science économique ne fournit, en cette matière, que deux principes dirigeants fort simples, que je réunirai en une seule formule, savoir : rendre la perception aussi peu arbitraire et aussi peu coûteuse que possible.

L'arbitraire produit l'insécurité; les frais de perception aggravent la charge de l'impôt. L'insécurité est un obstacle à l'accroissement de la richesse; les charges fiscales sont une déduction à faire sur cet accroissement.

Ainsi, organiser la perception des impôts de manière à laisser dans l'esprit du contribuable le moins d'incertitude possible sur la quotité et sur l'époque du prélèvement, réduire en même temps les frais de perception autant que faire se peut, c'est-à-dire autant que le permettent les exi-

LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA
Digitized by Google

gences administratives et l'intérêt même de la sécurité, voilà les seules règles d'application qui soient réellement du ressort de la législation économique. Elles sont assez claires et précises pour guider une pratique intelligente; les questions de détail qu'elles laissent indécises appartiennent à d'autres sciences.

SECTION III.

Classification des modes de prélèvement.

Les classifications, surtout dans les sciences morales et politiques, sont à la fois, pour l'esprit humain, un avantage et un piége, un moyen d'embrasser beaucoup d'idées particulières et un moyen de se dispenser d'en acquérir. La puissance qu'elles lui donnent s'exerce toujours plus ou moins aux dépens de la vérité même, qui est le but final de ce procédé scientifique. De là, deux tendances contraires, aussi fâcheuses l'une que l'autre, dont il est difficile de se préserver quand on étudie les sciences avec un amour sincère de la vérité, savoir : la tendance à repousser les classifications et la tendance à en abuser; en d'autres termes, la tendance à se contenter d'idées générales et la tendance à se contenter d'idées particulières. J'ai, à plusieurs reprises, signalé ce double écueil dans le cours de cet ouvrage et cherché à faire prévaloir le principe de méthode à l'aide duquel il me paraît possible de l'éviter. Ce principe est d'une telle importance à mes yeux, que je crois devoir le reproduire ici, au risque de fatiguer le lecteur.

On classe les êtres ou les faits dont s'occupe une science, non point pour se dispenser de les étudier et de les connaître, mais afin que l'intelligence puisse en apercevoir et la mémoire en retenir le plus grand nombre possible. Les idées générales n'ont de valeur qu'autant qu'elles contiennent toutes les idées particulières et qu'elles permettent à l'esprit

Digitized by Google

de les embrasser toutes, en les groupant selon leurs caractères communs et en les distinguant selon leurs caractères spécifiques et individuels. On ne classe que pour mieux savoir; les idées générales ne sont qu'une méthode, un échafaudage logique pour pénétrer plus avant dans la connaissance des idées particulières, et l'on ne doit y recourir qu'après avoir acquis tout ce que peut donner l'étude des idées particulières, ni s'en servir que pour compléter cette étude.

Mais, s'il est dangereux d'abuser des classifications et d'attribuer aux idées générales une vérité absolue qu'elles n'ont pas, il ne l'est pas moins de repousser toute classification, par le motif que les idées particulières sont seules vraies; car nous nous privons ainsi du seul moyen qu'ait notre esprit d'acquérir pour lui-même et de communiquer à d'autres l'ensemble des connaissances dont une science est composée; nous renonçons à un instrument, sous le prétexte qu'il est imparfait, quoiqu'il nous soit nécessaire et qu'aucun autre ne puisse le remplacer.

C'est d'après ce principe que doivent être jugées toutes les classifications que j'ai employées jusqu'à présent et celle que je vais proposer pour les modes de prélèvement. Je me borne à grouper les faits d'après l'ensemble de leurs caractères les plus essentiels, sans me faire aucune illusion sur l'insuffisance irrémédiable d'un tel groupement et sans méconnaître ni contester aucune des analogies et des dissemblances dont il fait abstraction.

Les impôts ont été classés de bien des manières différentes, soit dans les lois mêmes qui les ont établis, soit dans les écrits des théoriciens. Quelques-unes des distinctions adoptées ont acquis une grande notoriété, qui n'a pas contribué à les rendre uniformes et précises. Combien de sens divers, par exemple, n'a-t-on pas donné et ne donne-t-on pas encore aujourd'hui à cette division des impôts en directs et indirects, qui est d'un usage si universel ! Ce qui m'empêche d'adopter

Digitized by Google

aucune des classifications usitées, ce n'est pas qu'elles soient impropres à remplir le but pour lequel on les a introduites; mais ce but n'est pas le mien. Je ne prétends pas, comme l'ont fait jusqu'à présent tous les économistes qui ont traité systématiquement de l'impôt, envisager le sujet dans son ensemble, ni, par conséquent, le diviser et en coordonner les diverses parties en vue des convenances fiscales, administratives, politiques ou morales auxquelles l'impôt doit satisfaire. J'envisage l'impôt comme fait économique, au point de vue seul de la science économique. Or, pour cette science, l'impôt n'est qu'un prélèvement nécessaire, opéré au profit de l'Etat sur la richesse sociale. Que ce prélèvement soit juste ou injuste, politique ou impolitique, moral ou immoral, cela n'influe en rien sur son caractère de prélèvement obligatoire, et la question de savoir comment l'impôt affecte la production, la circulation ou la distribution de la richesse demeure parfaitement indépendante de toute considération étrangère à la science économique.

A ce point de vue, la forme la plus importante de l'impôt c'est son assiette; car c'est à cette forme que se rattachent la plupart de ses effets économiques. C'est donc d'après leur assiette qu'il faut classer les impôts, et la classification la plus rationnelle qu'on puisse en faire est celle dont j'ai déjà indiqué la base dans le paragraphe premier de la précédente section. Les impôts sont assis tantôt sur la richesse manifestée par la distribution, tantôt sur la richesse manifestée par les consommations, tantôt sur la richesse manifestée par la transmission. En ajoutant à ces diverses classes d'impôt l'emprunt, qui s'en distingue par des caractères essentiels, on obtient quatre modes principaux de prélèvement, qui me paraissent embrasser toutes les lois fiscales de la réalité actuelle, savoir :

I. Les impôts à la distribution.

II. Les impôts à la consommation.

III. Les impôts à la transmission.

IV. L'emprunt.

Digitized by Google

Les impôts à la distribution sont assis sur ce que j'ai appelé des manifestations directes partitives de la richesse imposable, c'est-à-dire sur les parts constatées ou déclarées des contribuables dans la distribution générale de la richesse, ou des sources de la richesse. Ils peuvent se diviser à leur tour en impôts à la distribution partielle, qui sont prélevés sur une espèce désignée de revenus, ou sur les parts individuelles d'une certaine espèce de richesse, et impôts à la distribution intégrale, qui sont prélevés sur les parts totales de chaque personne. Les uns et les autres se prêtent à de nouvelles subdivisions, parce qu'ils peuvent être prélevés sur le fonds ou sur le revenu.

Les impôts à la consommation sont assis sur des manifestations indirectes partitives, c'est-à-dire sur des parts individuelles non constatées ni expressément déclarées, mais seulement présumées d'après certaines consommations ou certaines dépenses. On peut les distinguer encore et les subdiviser en réels et personnels, suivant qu'ils taxent la consommation elle-même et sont payés en échange de la chose consommée, ou qu'ils grèvent seulement le revenu en proportion d'une dépense faite et sont demandés à la personne qui a fait cette dépense.

Enfin, les impôts à la transmission, assis sur une richesse qui se manifeste non point comme part individuelle constatée ou présumée, mais uniquement comme quantité circulante ou transportée, ou simplement transmise par échange, par vente, ou par dévolution, forment aussi deux catégories distinctes, dont la première comprend ceux qui se prélèvent sur la richesse elle-même, la seconde, ceux qui se prélèvent sur le droit d'en disposer, c'est-à-dire sur des valeurs constatées par une simple transmission de droits. On pourrait donner aux premiers le nom d'impôts à la transmission effective, aux seconds, celui d'impôts à la transmission légale. Ceux-là atteignent la richesse imposable dans un transport, qui constitue toujours un acte de circulation proprement dit;

Digitized by Google

ceux-ci l'atteignent dans un simple transfert, qui peut n'être pas un acte de circulation.

Je terminerai cette section en donnant le tableau général de la classification proposée, avec des exemples de chaque espèce.

I. Impots a la distribution.

1. *Partielle.*

A. *Du fonds social.* — (Exemples : Impôt foncier, impôts sur les capitaux.)

B. *Du revenu social.* — (Ex. : Impôts sur les rentes, sur les salaires, etc.)

2. *Intégrale.*

A. *Du fonds.* — (Exemple : Impôt sur les fortunes.)

B. *Du revènu.* — (Ex. : Impôt sur les revenus.)

II. Impots a la consommation.

1. *Réels.* — (Exemple : Droits de timbre.)

2. *Personnels.* — (Ex. : Impôts sur les loyers, sur les voitures, etc. [1])

III. Impots a la transmission.

1. *Effective.* — (Exemples : Droits d'entrée, octrois, etc.)

2. *Légale.* — (Ex. : Droits de mutation, de succession, etc.)

[1] La capitation doit, selon moi, être rangée dans cette division ; mais elle offre un exemple, et ce n'est pas le seul, des difficultés que soulève tout classement de faits sociaux, quelque rationnels qu'en soient les principes.

Digitized by Google

CHAPITRE III.

EFFETS GÉNÉRAUX DU PRÉLÈVEMENT.

Je traiterai successivement, dans les trois sections de ce chapitre, des effets immédiats de l'impôt, puis de ses effets médiats, et enfin des effets de l'emprunt.

SECTION I.

Effets immédiats de l'impôt.

Les impôts peuvent, par leur assiette et par leur répartition, exercer sur la distribution de la richesse une action immédiate ; mais les effets en étant presque toujours temporaires, je ne les mentionne ici que pour mémoire, me réservant d'examiner, dans la section suivante, les questions qui concernent cette action distributive des impôts, dont les effets médiats sont seuls permanents et présentent seuls quelque intérêt au point de vue économique.

Les impôts exercent aussi, soit par la charge totale qui en résulte pour la société, soit par leur assiette et leur répartition, une action immédiate sur la production et l'accumulation de la richesse ; action permanente, souvent très-sensible, et qui peut se manifester par deux effets, l'un direct, provenant de la charge totale, l'autre, indirect, provenant de l'assiette et de la répartition [1].

[1] Les pages suivantes sont en partie la reproduction d'un travail publié il y a treize ans, par l'auteur, dans le *Journal des Economistes* (t. XX, p. 381 et 419).

Digitized by Google

La richesse d'une société dépend de la quantité de capital dont cette société dispose. L'accumulation de la richesse suppose un accroissement successif de ce capital. Pour que la production se maintienne entière, il faut que la quantité de capital qu'elle consomme soit continuellement remplacée et que la portion du produit brut qui est nécessaire à ce remplacement ne soit pas détruite, ou détournée de cet emploi. Pour que l'accumulation ait lieu, il faut qu'une partie du produit net des particuliers soit soustraite par l'épargne à la consommation de jouissance et employée aussitôt comme capital.

Si donc le prélèvement au profit de l'Etat égalait cette portion du produit net que les besoins et les habitudes de la société permettent à l'épargne de capitaliser, l'accumulation serait arrêtée ; s'il dépassait cette limite, la production diminuerait, la société s'appauvrirait peu à peu.

Si l'impôt, tout en enlevant à la société une partie du produit net qu'elle eût pu capitaliser, a en même temps pour effet de stimuler l'épargne et de soustraire à la consommation de jouissance une partie du revenu qu'il laisse aux contribuables, l'effet produit sur l'accumulation n'égalera pas la totalité de l'impôt. L'impôt aura encore pour effet de ralentir l'accumulation ; mais une partie de cet effet se trouvera neutralisée par l'incitation donnée à l'épargne. Si, au contraire, l'impôt tend à décourager l'épargne, le ralentissement de l'accumulation sera plus fort que celui qui résulterait de la seule charge de l'impôt, l'effet direct se trouvant aggravé par l'effet indirect.

Du reste, les deux effets se rapportent également à l'épargne ; par son effet direct, l'impôt diminue plus ou moins la possibilité de l'épargne ; par son effet indirect, il affaiblit ou fortifie le penchant à l'épargne.

Cela est évident pour la répartition. La possibilité de l'épargne est, sans contredit, atteinte chez les divers contribuables dans la proportion des charges dont ils sont grevés,

Digitized by Google

c'est-à-dire plus ou moins inégalement, suivant que la répartition s'éloigne plus ou moins d'une exacte proportionnalité. Mais il est parfaitement indifférent, pour l'accumulation générale de la richesse, qu'elle s'opère au moyen d'épargnes égales ou inégales, pourvu que la somme épargnée soit la même.

Deux contribuables ont des revenus égaux, que je représente par le chiffre 100, et ils peuvent l'un et l'autre soustraire à leur consommation de jouissance la moitié de leur revenu, c'est-à-dire 50. La part qu'ils ont à supporter dans l'impôt établi, étant collectivement de 40, serait de 20 pour chacun, si l'impôt était proportionnellement réparti ; au lieu de cela, elle se trouve être de 10 pour l'un, de 30 pour l'autre.

Dans l'hypothèse d'une égale répartition, la possibilité de l'épargne serait, pour chacun des deux contribuables, de 30, collectivement de 60. Avec la répartition inégale, cette possibilité sera de 40 pour le premier, de 20 pour le second, collectivement de 60. Le résultat est donc absolument le même, dans les deux cas, pour l'accumulation de la richesse publique.

En ce qui concerne les effets de l'assiette sur cette accumulation, une seule question a pu être soulevée, celle de savoir si un impôt assis sur le capital et un impôt assis sur le revenu ne doivent pas affecter inégalement la possibilité de l'épargne. Quelques économistes de grande autorité ont soutenu et propagé à cet égard une opinion erronée, qui repose évidemment sur une analyse incomplète des faits. Ce n'est qu'une illusion, mais c'est une illusion d'esprits éminents, qui mérite comme telle d'être fidèlement reproduite et patiemment discutée.

Les économistes qui ont soutenu cette opinion posent en principe que l'impôt doit être prélevé sur le revenu, non sur le capital. L'impôt sur le revenu, disent-ils, peut bien ralentir l'accumulation de la richesse, mais il n'entame pas la production ; il laisse la société aussi riche qu'auparavant. Impo-

Digitized by Google

ser le capital, c'est, au contraire, priver la société d'une partie de ses forces productives ; c'est par conséquent l'obliger à diminuer sa production ; c'est tuer la poule aux œufs d'or.

Ce principe est incontestable, si on l'entend de la masse totale des impôts et de la masse totale du capital. Si un système d'impositions avait pour résultat de prélever, au profit de l'Etat, non-seulement cette portion entière du revenu de la société sur laquelle l'épargne peut s'exercer, mais encore une partie de ce qui serait nécessaire pour remplacer le capital consommé dans la production, il est certain qu'un tel système diminuerait la quantité du produit annuel et appauvrirait la société selon une progression croissante.

Mais, en donnant à ce principe un autre sens et une autre portée, on en a fait une erreur. On a envisagé comme prélevé sur le capital de la société, et comme fâcheux par cette raison, tout impôt qui est assis sur les capitaux des contribuables, ou qui, par la manière dont on le perçoit, se prélève de fait sur les capitaux d'une catégorie ou d'un nombre quelconque de contribuables.

« Toutes les taxes, dit Adam Smith, sur la transmission de toute espèce de propriété, en tant qu'elles diminuent, pour l'acquéreur ou pour celui qui transmet, la valeur capitale de la propriété, *tendent à diminuer le fonds destiné à maintenir la production sociale*. Ce sont toutes, plus ou moins, des taxes ruineuses, tendant à augmenter le revenu du souverain, qui ne supporte que des travailleurs improductifs, *aux dépens du capital de la société*, qui n'en entretient que de productifs. »

Sismondi, tout en partageant cette manière de voir, y apporte un léger correctif.

« Presque tous les gouvernements, dit-il, ont frappé d'un impôt considérable les héritages, les ventes et toutes les mutations de propriété, encore que, s'attaquant ainsi au capital, non au revenu, *ils diminuent la cause productive de la richesse*, à peu près comme s'ils levaient la dîme sur la semence

Digitized by Google

au lieu de la lever sur la moisson. Cependant, comme cet impôt est en général perçu au moment où il est le plus commode de le payer ; comme la même personne est rarement appelée à le payer plus d'une fois sur toute sa fortune, et comme il est facile de ne laisser aucun arbitraire dans la manière de l'asseoir, il est probable que ceux à qui il enlève en une fois une portion de leur capital s'arrangeront toujours pour recouvrer sur leur revenu, par leur économie, une somme égale à celle qu'ils ont perdue ; en sorte que l'effet est à peu près le même, pour la richesse nationale, que si le revenu lui-même avait été taxé. »

Comment cet auteur n'a-t-il pas vu que la compensation dont il parle s'opère tout naturellement par l'épargne, non pas seulement des capitalistes grevés de l'impôt, mais de tous les contribuables, qui, n'ayant pas à prélever sur leurs revenus la somme demandée par le fisc, ont une faculté d'épargne d'autant plus considérable ?

Ricardo a fait un pas de plus vers la vérité ; mais il ne l'a pas vue tout entière, car il adopte et il cite avec approbation l'opinion de Smith que je viens de rapporter.

« Si la consommation du gouvernement, dit cet auteur, accrue par le prélèvement d'une taxe additionnelle, se trouve compensée soit par un accroissement de production, soit par un décroissement de consommation de la part de la société, la taxe nouvelle frappera le revenu et laissera intact le capital national ; mais s'il n'y a, de la part de la société, ni production additionnelle, ni épargne additionnelle sur la consommation, la taxe tombera nécessairement sur le capital, c'est-à-dire *elle entamera le fonds destiné à la consommation productive*. »

La première partie de ce paragraphe est vraie ; la seconde renferme une erreur manifeste. L'impôt additionnel, qui n'est pas compensé par une épargne additionnelle, peut bien ralentir l'accumulation de la richesse, mais il n'entame pas *nécessairement* le capital disponible actuel de la société. Il ne

Digitized by Google

produirait cet effet que s'il absorbait toute l'épargne ordinaire et plus que l'épargne ordinaire.

Représentons par le chiffre 100 le capital disponible, tel qu'il se trouve au moment où le nouvel impôt est établi ; par 5, l'épargne annuelle ; par 2, la quotité que prélève l'impôt. S'il s'opère une épargne additionnelle de 2, l'impôt ne ralentira pas même l'accumulation et le capital disponible sera de 105 l'année suivante, comme si l'impôt n'avait pas été établi. Si aucune épargne additionnelle n'a lieu, l'épargne annuelle sera réduite à 3, l'accumulation sera un peu ralentie ; mais le capital disponible, loin d'être entamé, continuera de s'accroître, puisqu'il sera de 103 l'année suivante. Il n'y aurait vraiment diminution de ce capital disponible que si l'impôt s'élevait jusqu'à 5 et au delà, ou si l'épargne devenait, par d'autres causes, inférieure au montant de l'impôt.

« Toutes les taxes, continue l'économiste anglais, doivent tomber ou sur le capital, ou sur le revenu. Si elles entament le capital, *elles diminuent proportionnellement le fonds dont la quotité sert toujours de mesure à la puissance productive du pays ;* si elles tombent sur le revenu, elles doivent en ralentir l'accumulation, ou forcer les contribuables à épargner le montant de la taxe, en diminuant d'une quantité égale la consommation improductive qu'ils faisaient de choses nécessaires ou agréables à la vie. »

« Quelques taxes produisent ces effets à un plus haut degré que d'autres ; mais le plus grand vice de l'impôt gît bien moins dans le choix des objets sur lesquels il est assis que dans la masse totale de ses effets pris collectivement. Une taxe n'est pas prélevée sur le capital, par cela seul qu'elle est assise sur le capital, ni prélevée sur le revenu, par cela seul qu'elle est assise sur le revenu. »

Si Ricardo s'était arrêté ici, la théorie formulée dans ce dernier paragraphe serait parfaitement correcte ; mais les exemples dont il l'étaye prouvent qu'il lui donne une portée trop restreinte et décidément erronée.

Digitized by Google

« Si, de mon revenu de mille livres sterling par année, ajoute-t-il, je suis appelé à payer cent livres au fisc, et que je borne ma dépense annuelle à neuf cents, la taxe sera réellement prélevée sur mon revenu ; dans le cas contraire, ce sera une taxe sur le capital. Le capital d'où je tire mon revenu de mille en vaut, par exemple, dix mille. Une taxe d'un pour cent sur un tel capital serait de cent ; mais mon capital n'en serait point affecté si, après avoir payé la taxe, je réduisais à neuf cents livres ma dépense annuelle.

« Le désir qu'éprouve chaque individu de garder sa position sociale et de maintenir sa fortune au niveau qu'elle a une fois atteint fait que bien des taxes, prélevées en apparence sur le capital, le sont en réalité sur le revenu ; par conséquent, à mesure que le gouvernement élève les impôts en augmentant ses consommations, les jouissances de la société doivent diminuer, à moins que les contribuables ne soient en état d'accroître proportionnellement leurs capitaux et leurs revenus. Le gouvernement doit prendre à tâche de les pousser dans cette voie et à cet effet ne jamais établir d'impôt qui atteigne inévitablement le capital, *puisque un tel impôt entame le fonds destiné à entretenir le travail productif et diminue par conséquent la production future.*

« En Angleterre, cette règle de conduite a été négligée lorsqu'on a imposé une taxe sur les testaments, sur les legs et en général sur la transmission de la propriété en cas de mort. Si un legs de mille livres sterling est soumis à un droit de cent livres, le légataire considère son legs comme n'étant que de neuf cents et n'éprouve aucun besoin d'épargner les cent livres du droit sur sa dépense, *de sorte que le capital du pays se trouve diminué d'autant* ; mais si le légataire avait réellement reçu mille livres, et qu'on lui en eût demandé cent sous forme d'impôt sur le revenu, sur le vin, sur les chevaux, sur les domestiques, il aurait probablement diminué, ou plutôt n'aurait pas augmenté sa dépense de cette somme, *et le capital du pays serait demeuré intact.* »

Digitized by Google

Dans ce qui précède, l'économiste anglais a tiré de principes incontestables des conséquences erronées, parce qu'il n'a point suffisamment généralisé le sens de ces principes.

Le capital de la société se compose de la somme des capitaux individuels ; il se maintient par la réserve annuelle de cette portion du produit brut qui est nécessaire pour remplacer le capital absorbé dans la production ; il s'accroît annuellement des épargnes que font les particuliers sur leurs revenus, en sus de la réserve précédente. Dès lors, un prélèvement ne peut entamer le capital social qu'autant qu'il entame la réserve, et il ne peut entamer la réserve qu'après avoir absorbé la totalité des épargnes annuelles.

Qu'importe, pour la société, que la réserve de A soit atteinte par l'impôt, si l'épargne de B, de C, de D, qui en est affranchie, suffit à combler cette lacune ? L'impôt n'étant que le prélèvement nécessaire d'une somme déterminée, ce que paye une partie des contribuables est à la décharge des autres. Si A doit remettre au fisc une partie de son capital, c'est autant que B, C, D, etc., ne seront pas obligés de prélever sur leurs revenus, et dont par conséquent leur épargne pourra augmenter le capital du pays.

La totalité de la richesse sociale se compose, à un moment donné, de quatre éléments, savoir : 1° d'une masse de capitaux plus ou moins fixes, destinés soit à la production, tels que les machines et les instruments de toute espèce, soit à procurer immédiatement certaines jouissances, tels que les théâtres, les musées, etc. ; 2° d'une masse de produits destinés à entretenir sans diminution les capitaux fixes et à remplacer les capitaux circulants qui ont été consommés dans la production ; 3° d'une masse de produits qui doivent nécessairement être consommés pour l'entretien des individus dont se compose la société ; 4° d'une masse de produits que l'épargne pourrait soustraire à cette consommation de jouissance, pour en grossir le capital disponible, tant fixe que

Digitized by Google

circulant, et augmenter ainsi la production et les jouissances à venir de la société.

N'est-il pas évident que l'action directe de l'impôt sur la production et l'accumulation de la richesse dépendra uniquement du rapport qui existera entre la quantité totale du prélèvement et celle des divers éléments que je viens d'énumérer ?

Représentons par le nombre 100 la masse totale de la richesse et par les nombres 50, 40, 5 et 5 les divers éléments dont elle se compose, dans l'ordre suivant lequel ils viennent d'être énumérés. Si la somme totale du prélèvement était de 6, toute l'épargne possible serait absorbée et le capital disponible du pays serait entamé, puisque la sixième partie au moins de l'impôt serait prélevée sur des produits qui auraient dû remplacer le capital consommé dans la production. Si le prélèvement total n'est que de 5, le capital disponible du pays pourra n'être pas entamé, mais les épargnes seront encore absorbées. Enfin, si le prélèvement n'est que de 4, l'épargne, étant de 5, suffira au payement des impôts, et il restera 1 pour accroître le capital disponible.

Cette démonstration acquiert une évidence complète, et en quelque sorte palpable, lorsqu'on observe dans la réalité et qu'on analyse avec quelque soin le fait du prélèvement de l'impôt et ses conséquences immédiates.

Que se passe-t-il entre le fisc et les contribuables ? Une somme est transmise de ceux-ci à celui-là, en numéraire ou en signes représentatifs de numéraire. Que le fisc s'adresse à des propriétaires fonciers ou à des capitalistes, qu'il prétende imposer le revenu ou le capital, c'est toujours sous la forme d'une somme en numéraire qu'il reçoit l'impôt. Or, cette somme, le fisc ne la garde pas ; il se hâte, autant que possible, de la rendre à la circulation ; elle n'entre dans les caisses de l'Etat que pour en sortir aussitôt.

Arrêtons-nous là. Est-il possible de voir, dans cette première opération, rien qui ressemble au prélèvement d'un ca-

Digitized by Google

pital? D'abord, le numéraire n'est pas un capital effectif, car il n'est la matière première, ni l'instrument, ni l'approvisionnement d'aucune industrie extractive ou de fabrication, au moins en tant que numéraire. Ensuite, ce numéraire n'est point enlevé au pays. Hormis des cas tout à fait exceptionnels, il est certain que le payement annuel des contributions, bien qu'il représente une aliquote considérable de la somme totale du numéraire en circulation, n'altère pas sensiblement cette somme et n'apporte aucun trouble dans la circulation monétaire.

Ce premier stage du prélèvement ne réalise pas même la prétendue absorption de capitaux individuels que les auteurs cités, et tant d'autres avec eux, regardent comme devant être l'effet immédiat de certains impôts assis sur le capital. Le légataire qui, dans l'hypothèse de Ricardo, prélève le droit de cent livres sur le capital de mille qu'on lui a légué, ne livre réellement au fisc aucune partie quelconque de ce capital, car ce capital ne se compose ni de guinées, ni de billets de banque; il se compose de matières premières, d'instruments et d'approvisionnements, que l'industrie met en œuvre après comme avant le payement du droit, et dont ce payement ne distrait pas la moindre parcelle.

Maintenant, quel usage le gouvernement fait-il des sommes que lui fournit l'impôt? Il les emploie à salarier ses nombreux agents et à se procurer le matériel de toute espèce dont il a besoin pour accomplir les services que le pays attend de lui. En d'autres termes, il consomme une quantité de richesse dont la valeur est représentée par la totalité de l'impôt, et cette quantité, il la reçoit, par lui-même ou par ses agents, de ceux qui ont le pouvoir et la volonté d'en disposer.

Dans ce second stage de l'opération fiscale, il est fait abstraction complète de la qualité de contribuable chez ceux qui livrent à l'Etat les produits qu'il doit consommer. Les fonctionnaires, depuis le chef de l'Etat jusqu'au moindre

Digitized by Google

gendarme, n'ont point à s'enquérir, en échangeant leur salaire en argent contre les choses dont ils ont besoin, si ces choses proviennent d'un revenu ou d'un capital, si elles font partie du produit brut de la production annuelle, ou des produits accumulés dont se compose le capital disponible du pays. Sans doute, la partie du revenu de chaque particulier qu'il peut soustraire à sa consommation de jouissance étant une quantité limitée, la somme de toutes ces facultés d'épargne est aussi une quantité limitée, que le prélèvement pourrait absorber, qu'il pourrait aussi dépasser, ce qui entraînerait, dans le premier cas, la cessation de l'épargne et par conséquent de toute accumulation de richesse, dans le second, une diminution du capital disponible et bientôt du revenu annuel de la société ; mais ni le fisc, ni personne au monde ne pourrait dire d'avance que tel sera le résultat final du prélèvement ; car, dans cette application définitive de son produit, l'assiette de l'impôt n'exerce plus aucune influence quelconque. Les objets que l'Etat consomme peuvent avoir été soustraits à une consommation productive, comme à une consommation de jouissance ; mais ce n'est pas l'assiette ni la répartition de l'impôt qui en décident, puisque la demande de ces objets, au lieu d'être adressée aux contribuables, est portée sur le marché commun, où elle s'ajoute à la demande générale. Ce qui tranche la question, c'est uniquement le rapport qui existe entre la somme totale du prélèvement et la portion du produit annuel sur laquelle s'exerce la faculté d'épargne. C'est ce rapport qui décide si la demande additionnelle de l'Etat pourra être satisfaite sans préjudice de la demande émanant des producteurs ; en d'autres termes, si la consommation de l'Etat sera prise sur les consommations productives, ou sur les consommations de jouissance de la société ; si, par exemple, le pain que mange un fonctionnaire sera consommé en moins par les travailleurs salariés, ou seulement par les rentiers et les artistes ; si le combustible qui sert à chauffer les bureaux d'une administration,

Digitized by Google

ou celui qu'emploient à leur usage un juge ou un préfet sera consommé en moins dans les usines et les forges, ou seulement dans les salons de quelques riches particuliers.

Quant à l'effet indirect du prélèvement sur l'accumulation de la richesse, il résulte d'une action exercée sur le penchant à l'épargne, c'est-à-dire d'une action individuelle sur les contribuables ; par conséquent, il ne peut tenir qu'à l'assiette ou à la répartition de l'impôt.

L'assiette de l'impôt peut agir sur le penchant à l'épargne en détournant les contribuables de certaines dépenses. Les impôts à la consommation, par exemple, quand ils sont assis sur des produits ou des services de luxe, tendent généralement à en diminuer la consommation totale, certains contribuables y renonçant tout à fait, tandis que d'autres se les refusent seulement jusqu'à ce qu'ils aient, par leurs économies, augmenté leurs revenus de tout le renchérissement occasionné par l'impôt. Les impôts à la transmission, ceux du moins qui sont assis sur la transmission effective des produits ou des services de luxe, doivent agir de la même manière lorsqu'ils s'ajoutent aux frais du transport et qu'ils augmentent, par conséquent, les prix des choses imposées.

Mais c'est surtout par sa répartition que le prélèvement, lorsqu'il est obligatoire et inévitable, comme c'est le cas de tous les impôts à la distribution, peut influer sur le penchant à l'épargne.

Le but de l'épargne étant l'accroissement de capital ou de revenu qui doit en résulter, le penchant à l'épargne est d'autant plus stimulé que le capital ou le revenu additionnel qu'on peut en attendre est plus considérable. Or, tout prélèvement obligatoire, quelle qu'en soit l'assiette, ayant pour effet immédiat de diminuer le capital ou le revenu du contribuable qui en est grevé, l'influence de ce prélèvement sur le penchant à l'épargne dépend uniquement de la charge additionnelle qui grèvera le capital ou le revenu additionnel. L'action stimulante doit donc être en raison inverse de cette

Digitized by Google

charge additionnelle, en raison inverse de la progression suivant laquelle l'impôt s'accroît avec le capital ou le revenu imposé.

Ainsi, l'impôt strictement proportionnel ne peut exercer aucune action sur le penchant à l'épargne; il ne peut ni accroître ni diminuer ce penchant, il ne tend ni à stimuler ni à décourager l'épargne; car il frappe la richesse additionnelle provenant de l'épargne dans la même proportion que la richesse antérieurement imposée. Au contraire, un impôt fixe, un prélèvement dont la charge totale reste la même pour le contribuable, quelques accroissements que l'épargne puisse ajouter à la somme de richesse imposable qu'il possède, doit avoir à un très-haut degré la vertu stimulante dont je parle.

Si un contribuable dont le revenu est de 5,000 francs doit payer un impôt fixe de 1,000 francs, il sait que les revenus additionnels qu'il obtiendra par l'épargne n'ajouteront rien à cette charge, et que, par conséquent, s'il double son revenu, le fisc n'en prélèvera plus, au lieu de la cinquième partie, que la dixième; s'il le triple, la quinzième; s'il le quadruple, la vingtième, et ainsi de suite. A cet impôt fixe, substituez un impôt proportionnel d'un dixième. La position du contribuable paraît meilleure au premier coup d'œil, puisque le prélèvement ne diminue son revenu que de 500 francs; mais, si nous suivons cette position dans les accroissements successifs que sa fortune pourra recevoir, nous verrons qu'avec un revenu double il payera déjà une somme égale à l'impôt fixe; avec un revenu triple, une moitié en sus; avec un revenu quadruple, une somme double de l'impôt fixe.

De ces deux modes de prélèvement, le premier est évidemment le seul qui fournisse à l'épargne un stimulant additionnel, et ce stimulant serait encore plus énergique si le prélèvement, au lieu d'être fixe, était décroissant. Par la même raison, le pire de tous les prélèvements, par son action sur le penchant à l'épargne, c'est l'impôt progressif, l'impôt

Digitized by Google

qui croît selon une progression plus rapide que les quantités de richesse imposées, celui, par exemple, qui prélève le vingtième sur un revenu de cent, le dixième sur un revenu de deux cents, le cinquième sur un revenu de quatre cents, et ainsi de suite,

Parmi les défenseurs de l'impôt progressif, il en est qui l'envisagent et le recommandent comme un moyen de nivellement, comme un expédient ingénieux pour corriger, sans porter une atteinte directe au droit de propriété, les vices que présente partout la distribution de la richesse. Les motifs qui militent contre toute application économique du principe de l'égalité absolue sont trop évidents, ils ont été, d'ailleurs, trop souvent indiqués et développés dans cet ouvrage, pour qu'il soit nécessaire de les reproduire ici. Mais beaucoup d'auteurs, et parmi eux des économistes, considérant le principe du prélèvement progressif comme plus conforme à l'équité que le principe de la proportionnalité absolue, n'hésitent pas à en conseiller une application restreinte, qu'ils regardent, d'ailleurs, comme ne pouvant pas agir d'une manière sensible sur le penchant à l'épargne.

Sans contester ni l'équité apparente de l'impôt progressif restreint, ni son innocuité relativement à l'épargne, quoique l'une et l'autre soient douteuses à mes yeux, je me borne à objecter, en premier lieu, que l'équité dont il s'agit se rapporte à une répartition immédiate et purement apparente de la charge du prélèvement, à laquelle succède inévitablement une répartition médiate, réelle, permanente, qui en diffère plus ou moins ; en second lieu, que le principe du prélèvement progressif, quelque restreinte qu'en soit l'application présente, agit toujours comme principe et implique toujours une menace, un danger éventuel pour les fortunes acquises de l'avenir. Je ne développerai ici que la dernière de ces deux objections, la première devant être le sujet spécial de la section suivante.

Quelle est la portée de cette notion d'équité, sur laquelle

Digitized by Google

on se fonde pour demander l'impôt progressif? Est-ce une notion nettement définissable, qui permette d'assigner des limites certaines à l'application du principe? Evidemment non. C'est une notion vague, indéfinissable, qui justifierait la progression la plus rapide et la plus nivelante de l'impôt, aussi bien que la plus restreinte.

Voilà deux pères de famille, dont l'un est un artisan, qui gagne en moyenne 2,000 francs par son travail, l'autre, un rentier, qui a 10,000 francs à dépenser par année. Le revenu du premier étant employé tout entier en choses strictement nécessaires à la vie de l'artisan et de sa famille, un impôt du dixième, qui lui enlèvera 200 francs par année, sera pour lui une cause de privations très-sensibles et très-dures; tandis que ce même impôt, en atteignant proportionnellement le revenu du rentier, lui laissera encore 9,000 francs de rente, c'est-à-dire de quoi vivre dans l'aisance et se procurer bien des jouissances superflues. Mais quelle est la progression qui corrigera cette inégalité? Faudra-t-il ne demander à l'artisan que 100 francs, ou 50 francs, ou 25, ou ne lui rien demander du tout, et faire peser dans tous les cas sur le rentier le surplus de la charge? Et comment traitera-t-on le rentier à qui un impôt du dixième laisserait 90,000 francs, et celui à qui ce même impôt en laisserait 900,000? L'équité ne conduit-elle pas au nivellement par une pente insensible? Une fois le principe de proportionnalité abandonné, quelles limites l'équité pourra-t-elle admettre qui ne consacrent pas des inégalités plus ou moins choquantes? Quelles garanties fournira-t-elle aux riches contre des remaniements périodiques et de plus en plus abusifs de la progression adoptée? Dans cette voie, le premier pas est décisif. Que la marche soit lente ou rapide, elle conduit toujours à l'abîme du nivellement, et les moyens termes ne seront que des étapes sur la route, parce qu'il n'y a de logique, en fait de justice, que l'absolu.

Digitized by Google

SECTION II.

Effets médiats de l'impôt.

J'ai montré que l'impôt n'est qu'un prélèvement annuel sur la richesse produite annuellement par la société, sur le produit brut des travaux économiques de toute espèce. Mais ce prélèvement, étant demandé aux individus, doit aboutir en définitive à une diminution de la somme totale des revenus individuels ; car la charge qui pèse sur chacun des contribuables est nécessairement prélevée par lui sur la portion de richesse dont il dispose ; elle a nécessairement pour résultat final de diminuer un revenu simple, c'est-à-dire un salaire, un profit, un intérêt, une rente foncière, ou un revenu complexe formé de deux ou plusieurs de ces revenus simples. Sur quels revenus porte cette diminution? Comment se trouve-t-elle définitivement répartie? Les revenus sur lesquels l'impôt est immédiatement prélevé en sont-ils atteints en permanence et le sont-ils dans la proportion des quotités prélevées? Telles sont les questions que j'ai maintenant à examiner.

Dans une société où chaque famille pourvoirait elle-même à tous ses besoins par son propre travail, sans jamais recourir à l'échange, il est certain que l'effet médiat et permanent de l'impôt ne différerait point de son effet immédiat et que le revenu de chaque famille serait exactement diminué de toute la charge qui pèserait sur elle, de tout ce qu'elle aurait à prélever, au profit de l'Etat, sur la richesse dont elle disposerait.

Si cette hypothèse ne s'est jamais complétement réalisée, elle a dû se réaliser partiellement chez toutes les nations, pendant les premiers stages de leur développement économique, pendant la période où les échanges étaient généralement difficiles, souvent impossibles, grâce à l'imperfection et à l'insuffisance des moyens de transport et des agents de circulation, ou

Digitized by Google

à cause de certains rapports de droit établis cntre les individus.

Quand les paysans, quoique déjà personnellement libres, étaient encore parqués dans les seigneuries et généralement réduits à vivre de leurs récoltes en les consommant sur place, l'impôt qui en prélevait une portion était bien réellement supporté par eux ; chacun d'eux en était et en demeurait bien grevé dans la proportion de ce que le fisc lui demandait.

Lorsque certaines classes de la société, qui vivaient du salaire de leur travail, ne pouvaient pas disposer librement de leurs services, parce qu'elles les devaient à certaines personnes en échange de rémunérations fixes et invariables, l'impôt qu'elles devaient prélever sur ces rémunérations était bien supporté en permanence par ceux qui le payaient, et dans la proportion exacte de ce que chacun d'eux avait à payer.

De nos jours même, toutes les fois qu'un revenu quelconque n'est pas déterminé par des échanges librement accomplis sous le régime de la concurrence, les impôts qui sont prélevés immédiatement sur ce revenu peuvent encore avoir pour résultat permanent de le diminuer au moins d'une partie de la quantité prélevée.

Il en est autrement sous le régime de circulation perfectionnée et de libre concurrence, qui est l'état normal des sociétés les plus avancées dans leur développement économique. D'un côté, chaque individu étant libre de donner à son activité et à l'emploi de la richesse dont il dispose la direction la plus avantageuse, le taux des revenus est généralement déterminé par des échanges librement consentis, dont les avantages se répartissent également, ou à peu près, entre les échangistes. D'un autre côté, tous les efforts de travail et d'abstinence, tous les genres de produits et de services ayant une valeur, et toutes les valeurs se rapportant à une mesure commune, l'impôt s'ajoute à ce que coûte la richesse ou l'ac-

Digitized by Google

tivité imposée ; il devient un élément du prix normal des produits et des services sur lesquels il est prélevé.

Ainsi, l'impôt qu'un travailleur paye sur son salaire produit le même effet qu'un de ces inconvénients qui sont attachés à la nature de certains travaux, et que j'ai signalés, dans la première partie de cet ouvrage, comme tendant à élever la valeur normale du travail, c'est-à-dire le salaire normal. L'impôt que paye, sur son profit, un entrepreneur d'industrie agit comme un renchérissement de la matière première ou de l'instrument, ou comme une circonstance aggravante qui accroît la valeur normale du travail de direction. L'impôt que paye un rentier sur l'intérêt de ses capitaux placés est un dommage certain, qui s'ajoute au dommage éventuel, au risque, dont la prime contenue dans l'intérêt représente la compensation. Enfin, l'impôt que paye sur sa rente le propriétaire d'un fonds productif est comme un décroissement de fécondité, qui diminue la valeur du fonds.

Tout revenu provient soit d'un déploiement d'activité, soit de l'emploi d'une quantité disponible de richesse, soit de ces deux sources à la fois; or, sous le régime dont il est ici question, chacun pouvant appliquer son activité ou sa richesse disponible de la manière qu'il estime pour lui la plus avantageuse, les revenus qui correspondent à des sommes égales d'activité et de richesse disponible tendent constamment à s'égaliser. Chaque degré dans les moyens d'acquérir la richesse est comme un vase dans lequel la richesse, liquéfiée par la circulation, tend à prendre son niveau, et les divers degrés représentent les bassins successifs d'une écluse, qui conduirait la richesse depuis les positions économiques les plus élevées jusqu'aux plus infimes.

La proportionnalité des charges aux revenus, tel est donc le résultat définitif et permanent que tout impôt établi tend à réaliser, sous un régime de libre concurrence et de circulation perfectionnée. Toutes les positions déterminées par des aptitudes égales ou par des quantités égales de richesse dis-

Digitized by Google

ponible tendent à se mettre de niveau et y parviennent immanquablement, quelle que puisse être la répartition apparente de l'impôt, quels qu'aient pu en être les effets immédiats au moment où il a été établi. Et ce qui est vrai d'un impôt est également vrai d'un système quelconque embrassant divers impôts, assis, répartis et perçus d'autant de manières diverses qu'on voudra le supposer, puisque, tout impôt étant nécessairement prélevé sur les revenus individuels, tout système d'impôts se résume en une charge totale, formée par l'addition de plusieurs charges partielles et pesant sur ces mêmes revenus.

La proportionnalité sera-t-elle rigoureuse? le niveau sera-t-il parfait? Non, sans doute. Il faut tenir compte ici des mille causes de perturbation qui sont inhérentes à la vie sociale, et qui modifient toujours, dans ses résultats réels, l'action, en elle-même invariable et certaine, des lois économiques. Mais les perturbations accidentelles ne peuvent être ni prévues, ni prévenues par le législateur, et l'impôt le plus savamment assis et réparti n'aura guère d'autres résultats définitifs, en ce qui concerne la distribution de la richesse, que l'impôt le plus mal assis et le plus inégalement réparti.

Pour mieux préciser le sens et la portée de la loi que je viens d'exposer, il convient d'entrer dans quelques détails, qui serviront d'ailleurs à en compléter la démonstration.

La répartition de l'impôt peut se trouver inégale de trois manières différentes : par rapport aux diverses provinces d'un même Etat; par rapport à des personnes d'une même condition économique; par rapport aux diverses catégories formées par ces conditions.

La première espèce d'inégalité, l'inégalité régionale, est plus rare que les autres; cependant il en a existé, il en existe peut-être encore des exemples.

Supposons le cas extrême d'une province qui serait entièrement affranchie de tous les impôts obligatoires. Dans cette hypothèse, il y aurait bien, dès le principe, une inégalité

Digitized by Google

entre les revenus respectifs d'une même espèce, au profit de la province affranchie; mais l'équilibre ne tarderait pas à se rétablir. La population et les capitaux affluant là où aucune charge ne pèserait sur les revenus, il en résulterait, par l'effet de la concurrence, et aussi par le renchérissement des terres, des maisons et des produits du sol, une réduction graduelle des profits et des salaires, jusqu'au taux courant des provinces non affranchies. La rente s'élèverait d'autant plus, il est vrai; mais cette élévation, amenant avec elle une élévation parallèlement croissante de la valeur vénale des fonds productifs, ne serait sensible que pour les détenteurs primitifs et ne pourrait plus, au bout d'un certain temps, exercer sur la distribution de la richesse aucune influence.

L'inégalité individuelle se rencontre partout et constitue, à vrai dire, le caractère normal des systèmes d'impôts en vigueur. Heureusement c'est aussi celle qui se modifie le plus certainement d'elle-même, sous un régime de libre concurrence, parce que les causes qui déterminent le taux de chaque espèce de revenu tendent à corriger très-promptement les inégalités individuelles des charges imposées par le fisc. Si la charge qui pèse obligatoirement sur les profits de deux entrepreneurs d'industrie n'est pas proportionnelle à ces profits, le plus grevé des deux industriels ne tarde pas à être indemnisé par l'élévation du prix de ses produits, ou à changer la destination de son capital pour échapper à l'impôt. La même chose a lieu si deux salaires égaux sont atteints inégalement par l'impôt, ou si deux salaires quelconques ne sont pas atteints proportionnellement. Le prix du travail le plus imposé s'élève, ou ce travail est entièrement abandonné.

Quant à la rente, il est évident que les charges dont elle est grevée ne peuvent être inégales, dans le sens dont il s'agit, que pour les propriétaires dont la possession est antérieure à l'établissement de l'impôt, car la valeur des fonds productifs est inévitablement réduite dans la proportion des charges imposées. L'inégalité doit donc disparaître tôt ou tard, pour

Digitized by Google

la rente, aussi certainement, quoique un peu plus lentement que pour les autres revenus.

La dernière espèce d'inégalité dont il me reste à faire mention, celle qui a lieu entre des catégories diverses de contribuables, peut se présenter sous deux formes.

On sait qu'à une époque antérieure, dans plusieurs Etats de l'Europe, deux ordres de citoyens, la noblesse et le clergé, étaient affranchis des impôts directs ordinaires. Dans les occasions même où ces ordres étaient appelés à cette prestation extraordinaire connue sous le nom d'*aide* ou de *subside*, leur quote-part était généralement inférieure à celle du tiers état. Cette inégalité n'a plus pour nous qu'un intérêt historique, et il serait inutile, autant que difficile, d'en démêler et d'en signaler distinctement les effets, dans le tableau confus et variable que présentait alors le développement économique des sociétés.

La répartition que j'ai en vue repose, au contraire, sur un fait social très-moderne, sur la division de la société en catégories, d'après les diverses espèces de revenus. Le système des économistes de l'école physiocratique offre un exemple très-connu de l'inégalité dont il s'agit. Tous les impôts devaient, dans ce système, être réduits à un seul, qui aurait frappé les propriétaires fonciers et qui n'aurait été prélevé que sur le produit net des terres, parce que ces économistes partaient de la supposition que tout impôt, quelle qu'en fût l'assiette, retombait en définitive sur ce produit net. Les progrès ultérieurs de la science ayant fait condamner ce système, et avec lui, peut-être d'une manière trop absolue, l'idée de l'impôt unique sur la rente, on s'est posé le problème de faire contribuer dans certaines proportions les salaires, les profits, les rentes de capitaux placés et les rentes foncières, problème que la législation fiscale ne peut pas et ne pourra jamais résoudre en théorie, parce qu'il est fort rare que ces divers revenus puissent être séparément atteints, selon une proportion quelconque, par un impôt ou un système d'impôts établis

Digitized by Google

dans ce but, ainsi que je le prouverai dans le chapitre suivant.

Il y a même une espèce de revenu, le salaire, sur lequel il est douteux qu'aucune charge puisse jamais retomber et peser en permanence.

Supposons pour un instant que, dans le premier stage de l'effet médiat du prélèvement, tous les salaires se trouvent atteints par une charge proportionnelle. S'il existe une catégorie plus ou moins nombreuse de travailleurs dont le salaire soit réduit au strict nécessaire, la charge imposée, agissant sur eux comme une baisse de leur salaire, amènera dans cette catégorie un accroissement de mortalité, par conséquent une diminution de l'offre de travail, et, par suite, une hausse des salaires, qui ne s'arrêtera que lorsqu'ils seront devenus suffisants pour indemniser complétement le travailleur de la charge que le prélèvement lui impose. Le même résultat aura lieu si ces travailleurs, au lieu d'être réduits au strict nécessaire, se sont fait des besoins factices auxquels ils ne peuvent pas renoncer, et s'ils mettent en pratique, pour maintenir leur position, la contrainte morale. Le salaire normal, en un mot, ne pouvant, quel qu'il soit, subir aucune diminution, le salaire courant doit nécessairement remonter à ce niveau, s'il arrive qu'il soit tombé au-dessous par l'effet du prélèvement.

Mais le prix du travail ne peut pas s'élever d'une manière permanente, pour une catégorie quelconque de travailleurs, sans produire avec le temps une hausse générale des salaires, parce que la concurrence établit, entre les diverses conditions des travailleurs salariés, un équilibre, qui tend à se rétablir toutes les fois qu'il est rompu.

Ainsi, la condition des travailleurs salariés, en tant du moins qu'elle est exprimée et déterminée par leur salaire normal, ne peut guère être détériorée par aucune charge provenant des impôts établis, et, comme il est rare que le salaire courant se maintienne longtemps au-dessus du salaire normal,

Digitized by Google

on peut dire que cette classe entière échappe très-généralement aux effets du prélèvement fiscal. Elle n'y est sensible que par un point. Grâce à l'effet que produit le prélèvement sur l'accumulation de la richesse, la demande de travail s'accroît d'autant plus lentement que le prélèvement total est plus considérable; or, plus la demande de travail s'accroît lentement, plus il y a de chances pour que son mouvement soit dépassé par celui de l'offre, c'est-à-dire par le mouvement de la population, par conséquent pour que le salaire courant s'abaisse, et pour que cet abaissement amène, en se prolongeant, un abaissement graduel du salaire normal. Mais cet effet, comme on l'a vu, ne dépend absolument pas de la répartition de l'impôt.

Du reste, la question relative aux inégalités de catégories exige, pour être complétement éclaircie, un examen préalable des effets spéciaux que peuvent avoir les divers impôts, examen qui sera le sujet du chapitre suivant.

SECTION III.

Effets de l'emprunt.

Lorsque l'Etat emprunte, c'est en vue de consommer le capital emprunté, non en vue de lui donner un emploi profitable quelconque. D'un autre côté, ce capital, que je nomme ainsi parce qu'il rapporte un intérêt à ceux qui le prêtent, n'est généralement prélevé que sur des épargnes non encore capitalisées, non encore employées comme capitaux effectifs, sur cette portion de la richesse produite qui n'est pas nécessaire pour renouveler le capital consommé et pour continuer la production sans aucun amoindrissement; en un mot, il n'est pas nécessairement retranché du capital jusqu'alors mis en œuvre.

Ainsi, au point de vue économique, il n'existe pas de différence essentielle entre l'impôt et un emprunt national, et,

Digitized by Google

si nous supposons que le besoin extraordinaire auquel l'emprunt doit pourvoir soit aussi réel que les besoins ordinaires auxquels s'applique le produit de l'impôt, rien ne nous empêchera de définir l'emprunt, comme nous avons défini l'impôt, un prélèvement nécessaire sur la richesse dont la société dispose. Dans l'un et dans l'autre cas, en effet, il n'y a de prélevé que la somme qu'exigent les besoins ; car, l'intérêt de l'emprunt n'étant pris sur le revenu social que pour lui être rendu aussitôt sous une autre forme, le prélèvement de cet intérêt n'est pas un prélèvement véritable, ce n'est qu'un transport de richesse, un acte de circulation intérieure ; mais l'emprunt, une fois que la nécessité en est reconnue, est une ressource économiquement préférable à l'impôt, parce qu'il n'apporte aucune perturbation, même temporaire, dans la distribution de la richesse.

Les effets médiats de l'impôt, tels qu'ils ont été décrits dans la section précédente, sont les résultats définitifs auxquels aboutit l'action combinée des causes et des mobiles qui déterminent les valeurs de toutes choses, et qui gouvernent en général le mouvement économique, sous un régime de libre concurrence et de facile circulation. A son origine et par son action immédiate, l'impôt doit évidemment produire d'autres effets, des effets qui correspondent au mode d'assiette et de répartition suivant lequel il est prélevé. Tout accroissement de la charge totale imposée, qu'il ait lieu ou non par un nouvel impôt, c'est-à-dire avec ou sans changement d'assiette ou de répartition, est supporté d'abord par les contribuables qui le payent. Dans les cas même où il paraît ne pas atteindre nécessairement leurs revenus, par exemple lorsque la charge additionnelle est prélevée sous forme d'impôt à la consommation, ou d'impôt à la transmission, les intérêts présents des contribuables sont nécessairement atteints et lésés dans une certaine mesure, car ces intérêts reposent sur la possibilité de transactions éventuelles semblables à celles qui les ont fait naître, c'est-à-dire sur la permanence des conditions d'é-

Digitized by Google

change sous l'empire desquelles le contribuable a spéculé, réglé ses achats, conclu des marchés, disposé de ses capitaux et de son crédit; conditions que le prélèvement additionnel vient altérer unilatéralement, au préjudice de ceux qui ont à le fournir.

Ce sont précisément ces effets immédiats de l'impôt sur la distribution de la richesse qui suscitent et mettent en œuvre les causes et les mobiles par lesquels se réalisent graduellement les effets médiats. Ceux-ci se réalisent, parce que les premiers se sont manifestés et sont devenus sensibles. Si les effets immédiats n'étaient pas aperçus et sentis, les effets médiats ne se produiraient pas, et ceux-ci se produisent d'autant plus certainement, plus promptement et plus complétement, que les premiers ont été plus distinctement aperçus et plus vivement sentis.

Si la quantité de richesse qu'exigent des besoins extraordinaires doit être prélevée sous forme d'impôts, ce ne pourra être que par une charge additionnelle très-considérable, dont les effets immédiats seront très-sensibles. Ces effets seront plus ou moins fâcheux, suivant que la charge sera plus ou moins mal assise et répartie, et ils seront d'autant plus promptement corrigés que cette charge sera plus forte ; mais, comme l'assiette et la répartition du prélèvement seront toujours plus ou moins vicieuses, parce qu'elles reposeront toujours en grande partie sur des données incertaines, ou sur des hypothèses plus ou moins arbitraires, comme, de plus, les effets immédiats n'en pourront être corrigés que par des causes dont l'action demande un certain temps pour se manifester, il résultera inévitablement de ce prélèvement additionnel une somme considérable de tiraillements, de froissements, de souffrances partielles, de malaise pour tous les contribuables, de ruine pour quelques-uns d'entre eux.

Avec l'emprunt, cet inconvénient disparaît. Le capital emprunté, étant fourni volontairement par les prêteurs, n'est jamais prélevé que sur des épargnes disponibles, ou sur des

Digitized by Google

capitaux effectifs dont les prêteurs ont le droit de disposer, et pour lesquels l'emprunt leur offre un placement avantageux. Il n'en résulte aucun dommage immédiat pour personne, aucune lésion d'intérêts légitimes, aucune charge inégalement répartie, qui puisse vicier immédiatement la distribution de la richesse. Les contribuables doivent, il est vrai, payer ensuite annuellement l'intérêt stipulé par les prêteurs; mais le prélèvement total du revenu public n'en est que très-peu augmenté, et les effets immédiats de cette charge additionnelle ne peuvent, dans aucun cas, se comparer à ceux d'une charge égale au capital emprunté.

J'ai supposé jusqu'à présent que l'emprunt était exclusivement national. L'emprunt fourni par des capitalistes étrangers a précisément la même portée économique. S'il laisse au pays emprunteur les épargnes dont se serait formé le capital de l'emprunt, il lui enlève celles qui sont appliquées au payement des intérêts, ce qui produit à peu près le même résultat pour l'accumulation de la richesse. Quant à la supériorité de l'emprunt sur l'impôt, comme moyen de pourvoir à des besoins extraordinaires, elle est exactement la même pour l'emprunt étranger que pour l'emprunt national.

Le remboursement, toutefois, si l'Etat y est obligé, établit une différence notable entre ces deux sortes d'emprunts; car celui d'un emprunt étranger enlève au pays emprunteur, en sus des épargnes qui ont servi à payer les intérêts, toutes celles qu'il doit faire pour reformer et restituer le capital emprunté, tandis que le remboursement d'un emprunt national n'est jamais qu'un transfert intérieur de richesse, comme le payement des intérêts.

Du reste, en présence des nombreuses questions financières, administratives, politiques, morales même, que soulève toute application réelle de la ressource de l'emprunt, les effets purement économiques d'une telle mesure n'ont qu'une bien médiocre importance, et j'estime qu'il serait

Digitized by Google

superflu de m'y arrêter plus longtemps. Les développements que d'autres économistes ont donnés à cette partie de la législation fiscale n'appartiennent point à la science économique. Ce sont des digressions dont je ne conteste point le mérite intrinsèque, mais dont je dois m'abstenir, pour demeurer fidèle au plan que je me suis tracé.

Digitized by Google

CHAPITRE IV.

EFFETS SPÉCIAUX DES DIVERSES CATÉGORIES D'IMPOTS.

Il me reste, pour compléter la théorie de l'impôt, à exposer les effets particuliers des divers modes de prélèvement dont j'ai donné plus haut la classification, ou plutôt à montrer comment ils concourent, par le mode d'action qui caractérise chacun d'eux, à produire le résultat général que j'ai signalé sous le nom d'effets médiats de l'impôt. Je le ferai succinctement, soit parce que le champ à parcourir est trop vaste pour qu'il soit possible et opportun d'en explorer tous les détails dans un ouvrage destiné à présenter l'ensemble de la science économique, soit, surtout, parce que la méthode rigoureuse que j'ai adoptée me permet de rattacher à un petit nombre de vérités générales les seuls principes dirigeants que cette science puisse fournir à la pratique.

SECTION I.

Effets des impôts à la distribution.

Les impôts assis sur les fonds productifs, ou sur les revenus qui en proviennent, sont en faveur auprès des financiers praticiens, à cause de la certitude que présente cette manifestation de la richesse individuelle. Mais cet avantage dans l'assiette n'influe point sur la répartition de l'impôt, qui déjoue toutes les combinaisons du législateur.

Qu'un tel impôt soit demandé au propriétaire lui-même.

Digitized by Google

ou au fermier qui n'a que la possession du fonds, c'est toujours sur le revenu du fonds qu'il est prélevé, puisqu'il n'est demandé qu'à raison de ce revenu. L'impôt est donc nécessairement pris sur la rente foncière, ou sur le profit agricole.

En tant qu'il est prélevé sur la rente, il ne peut avoir pour effet de modifier le prix des produits, puisque la rente n'est point un des éléments de ce prix. Par conséquent, un impôt qui n'atteindrait que la rente serait exclusivement à la charge des propriétaires et diminuerait d'autant leur revenu. Mais la rente foncière ne peut pas diminuer, sans que la valeur du fonds s'abaisse proportionnellement, puisque cette valeur n'a pas d'autre élément que la rente, et, comme cette valeur est déterminée par le taux courant de l'intérêt, la diminution de valeur opérée par le prélèvement serait équivalente au capital dont la rente représente l'intérêt courant.

L'intérêt courant étant, par exemple, de 4 pour 100, un fonds qui rapporte 800 francs de rente vaudra 20,000 francs, et un impôt d'un dixième sur la rente diminuera cette valeur d'un dixième, c'est-à-dire de 1,000 francs.

L'impôt dont il s'agit, atteignant ainsi dans sa source même le revenu des fonds productifs, n'atteint réellement que les propriétaires dont le droit est antérieur; car la propriété, une fois grevée de l'impôt, se transmet aux acquéreurs subséquents avec sa valeur réduite. S'ils l'achètent, ils ne l'achètent pas plus qu'elle ne vaut; s'ils en héritent, ils reçoivent tout ce qu'ils ont dû espérer et attendre.

Un impôt prélevé sur la rente foncière produit donc un effet immédiat très-sensible sur la distribution de la richesse, puisqu'il diminue la fortune de tous les propriétaires; mais cet effet tend à disparaître à mesure que les propriétés passent en d'autres mains, et, au bout d'une génération, l'impôt n'est plus personnellement supporté par les propriétaires qui le payent, ni par aucune autre catégorie déterminée de contribuables, quoiqu'il continue d'être prélevé sur le produit net des fonds productifs. De personnel qu'il était dans l'origine,

Digitized by Google

il devient purement réel ; il cesse entièrement d'agir sur la distribution ; il agit seulement sur l'accumulation de la richesse, en proportion de la charge totale qu'il fait peser sur le produit net.

Tout accroissement ultérieur d'un tel impôt doit agir de la même manière, traverser les mêmes phases, produire successivement les mêmes effets immédiats et médiats. Tout dégrèvement, au contraire, équivaut, pour les propriétaires qui le reçoivent, à un accroissement de leur fortune, puisqu'il augmente la valeur de leurs fonds ; mais la propriété, une fois dégrevée, se transmet aux acquéreurs subséquents avec sa valeur accrue. S'ils l'achètent, ils la payent tout ce qu'elle vaut ; s'ils en héritent, ils ne reçoivent pas plus qu'ils n'ont dû espérer et attendre.

L'impôt qui serait assis sur la rente foncière seule se présente donc, en théorie, comme le plus inoffensif de tous, quant à la distribution de la richesse. Il ferait plus que se répartir proportionnellement ; il ne se répartirait pas du tout, puisqu'il n'atteindrait personne. Il serait prélevé par la société entière sur cette portion de la production annuelle dont elle peut disposer pour accroître son capital, sans être réellement supporté par aucun contribuable, ni prélevé sur aucun revenu.

L'application d'un tel mode de prélèvement offre malheureusement des difficultés presque insurmontables. Pour que la rente seule fût atteinte par l'impôt, il faudrait que les fonds qui ne rapportent point de rente fussent entièrement exemptés de la charge. Or, comment constater quelles sont les portions de chaque espèce de fonds productifs qui ne rapportent aucune rente ? C'est là un problème que trois circonstances rendent à peu près insoluble.

En premier lieu, quand le propriétaire exploite lui-même, sa rente se trouve confondue dans son revenu avec le profit du capital qu'il met en œuvre, souvent avec le salaire d'un travail manuel exécuté par lui et par sa famille. Dans les cas

Digitized by Google

même où le propriétaire demeure étranger à l'exploitation, le revenu qui lui est attribué sous le nom de rente ou de fermage comprend quelquefois le profit d'un capital qui lui appartient et qui fait partie de celui que l'exploitant met en œuvre.

En second lieu, les fonds qui rapportent une rente sont souvent réunis dans un seul domaine avec des fonds qui n'en rapportent aucune.

En troisième lieu, la culture intensive peut accumuler sur un même fonds productif deux applications successives de capital, dont la dernière ne contribue point à former la rente du fonds et ne rapporte que le profit du capital que cette application met en œuvre.

Comment distinguer, dans tous ces cas, les revenus dont la rente forme, par exemple, la cinquième partie, d'avec ceux dont elle forme le quart, ou toute autre fraction? Quelle série d'opérations délicates, compliquées et fréquemment renouvelées ne faudrait-il pas pour discerner, dans ces revenus complexes, l'élément qui constitue la vraie rente foncière?

En fait, la pratique ne s'est point posé ce problème et n'a point songé à le résoudre. Les impôts fonciers ont été partout et de tout temps répartis d'après l'étendue des domaines, ou d'après le rendement brut, ou d'après le rendement net des exploitations, ou d'après ces diverses bases réunies et combinées; par conséquent, prélevés sur le profit aussi bien que sur la rente. Ces modes plus ou moins rationnels de répartition produisent certains effets spéciaux, dont je ne parlerai point, parce qu'ils sont généralement très-peu sensibles. Ce qui caractérise l'impôt foncier de la pratique, c'est qu'il atteint le profit, et c'est à ce caractère commun que se rattachent ses principaux effets permanents, les seuls effets dont l'étude puisse présenter quelque utilité.

Le profit étant un des éléments constitutifs de la valeur des produits, toute altération des profits, qui n'est pas générale et uniforme, tend nécessairement à modifier les valeurs rela-

Digitized by Google

tives résultant des profits altérés. Si les profits agricoles se trouvent abaissés, par l'effet d'un prélèvement, au-dessous du taux général, la valeur des produits agricoles doit s'élever jusqu'à ce que le niveau soit rétabli.

Un tel prélèvement est donc immédiatement supporté par les propriétaires auxquels il est demandé, qu'ils soient ou non les metteurs en œuvre du capital d'exploitation. Mais bientôt l'enchérissement des produits fait remonter le profit des propriétaires exploitants au taux général, et les propriétaires non exploitants font retomber la charge dont leur rente se trouve grevée sur de nouveaux fermiers, qui en sont à leur tour indemnisés par ce renchérissement des produits.

Dans ce premier stage de ses effets médiats, l'impôt foncier est supporté par tous les consommateurs des produits agricoles. Mais la portion de cette charge qui atteindrait le salaire des travailleurs est bientôt compensée, en tant du moins qu'elle l'abaisse au-dessous du salaire normal, par une élévation du salaire courant, qui, en augmentant le coût du travail, fait retomber la charge sur les profits; de sorte que les capitalistes sont atteints doublement, d'abord comme consommateurs, puis comme capitalistes.

Arrivé à ce stage, l'impôt foncier devient, comme tout autre impôt atteignant uniformément les profits, un stimulant à tous les développements industriels par le moyen desquels on peut diminuer le coût du travail, et alors la charge de l'impôt se perd et devient insensible au milieu des fluctuations si fréquentes et des alternatives périodiques de hausse et de baisse auxquelles les profits sont exposés, cette charge tendant à rendre plus longues les périodes d'élévation, plus courtes celles d'abaissement du profit, c'est-à-dire à rétablir, en définitive, l'équilibre, qu'elle avait d'abord rompu, entre les diverses positions économiques.

Si l'impôt foncier était progressif, il commencerait par atteindre partiellement la rente, parce que les prix des produits, étant déterminés par une masse d'exploitations dont les

Digitized by Google

moins imposées formeraient la majeure partie, tendraient à rendre inégaux les profits agricoles, ce qui est impossible. La surcharge résultant de la progression retomberait donc sur la rente des fonds surchargés, c'est-à-dire des plus grands domaines, et la valeur de ces domaines en serait généralement diminuée. Cependant, les possesseurs de ces domaines étant dès lors intéressés à les diviser et à les vendre par petites portions, l'offre des domaines les plus étendus diminuerait, tandis que celle des domaines les moins étendus augmenterait, ce qui ne tarderait pas à relever la valeur de ceux-là et à déprimer celle de ceux-ci. A dater de ce moment, l'impôt influerait d'une manière fâcheuse sur l'épargne.

En effet, l'épargne est stimulée, chez beaucoup de petits propriétaires, par le désir d'augmenter leurs domaines, chez certains capitalistes, par le désir d'acquérir une grande propriété; or le désir des premiers serait neutralisé par la perspective de la surcharge, celui des derniers, par la cherté des grands domaines.

Il en serait exactement de même si l'impôt foncier, quoique proportionnel, n'était prélevé que sur les domaines d'une certaine étendue, les domaines moindres en étant exemptés.

D'après ce que je viens de dire des impôts assis sur les fonds productifs, il est aisé de concevoir quels doivent être les effets permanents d'impôts assis sur la fortune entière des contribuables, ou sur leur capital, ou sur leur revenu intégral.

En tant que ces impôts atteignent la rente, ils ne peuvent avoir pour résultat permanent que d'abaisser la valeur des fonds productifs. En tant qu'ils atteignent les salaires, ils retombent forcément sur les profits. En tant qu'ils atteignent les intérêts de capitaux placés, ils élèvent le taux de l'intérêt, ce qui les fait encore retomber sur les profits. Enfin, la charge qui pèse, directement ou indirectement, sur les profits finit toujours par se répartir entre eux porportionnellement et par se disséminer ensuite sur l'ensemble des revenus de tout genre, sous l'influence des faits qui caractérisent

Digitized by Google

le développement économique et des lois générales qui en gouvernent la marche.

Si les impôts dont il s'agit admettent des exceptions, si les fortunes ou les revenus au-dessous d'une certaine limite en sont exemptés, alors, le prix moyen du travail étant déterminé par la masse des salaires affranchis de la charge, les salaires supérieurs ne peuvent pas d'abord s'accroître au préjudice des entrepreneurs d'industrie et des consommateurs de services. Mais la charge qui grève ces salaires, agissant comme une de ces circonstances défavorables par lesquelles le salaire normal de certains travaux est influencé, fait bientôt diminuer l'offre des services dont la rémunération est imposée, ce qui a pour conséquence inévitable d'en relever le salaire courant, c'est-à-dire d'amener précisément le résultat que je viens de mentionner.

J'ai déjà dit quels sont les effets de l'exemption à l'égard de la rente.

Quant aux profits, l'exemption les empêche sans doute, au premier moment, de se répartir la charge proportionnellement, au moins en tant que cette charge atteint des industries dont les produits sont aussi fournis par des entreprises exemptées, puisque les prix de ces produits sont alors déterminés par les frais de production des dernières entreprises. Cependant, il en résulte, pour les entreprises concurrentes non exemptées, un intérêt à se récupérer de la charge, en faisant usage des moyens qu'elles ont de produire plus économiquement. La division du travail, l'emploi des machines, la production en grand leur permettent bientôt de soutenir la concurrence des entreprises exemptées, sans subir aucune diminution de leurs profits. En même temps, les industries qui exploitent déjà ces moyens, et dans lesquelles, par conséquent, les grandes entreprises étaient seules profitables, diminuent leur production jusqu'à ce que leurs profits se soient relevés de tout le montant de la charge imposée; de sorte que le résultat définitif est absolument le même que si

Digitized by Google

l'exemption n'avait pas eu lieu. La charge se dissémine tôt ou tard entre les revenus de tout genre; le niveau se rétablit entre les positions économiques égales.

Un impôt progressif sur la fortune, sur le capital ou sur le revenu aurait précisément les mêmes effets immédiats et médiats qu'un impôt avec exemption partielle.

Sous toutes ses formes et dans tous ses modes, l'impôt à la distribution, après des effets immédiats propres à chaque espèce d'assiette, aboutit à une répartition proportionnelle, qui n'altère point sensiblement la distribution normale de la richesse.

En revanche, il peut retarder plus ou moins l'accumulation de la richesse, suivant qu'il a, ou qu'il n'a pas pour effet de diminuer le penchant à l'épargne, et il produit certainement cet effet lorsqu'il est progressif, ou qu'il admet une exemption partielle; car alors ceux qui épargneraient en vue d'accroître leur revenu en sont détournés par la perspective d'une surcharge, qui amoindrira entre leurs mains le produit de leurs épargnes. Ils ne voient point, ne savent point, ou ne calculent point que cette surcharge sera réellement neutralisée pour eux par certaines compensations; ils ne songent qu'à la brèche que fera le prélèvement additionnel dans leurs épargnes ou dans le produit de leurs épargnes, et la pensée de cette brèche affaiblit toujours, si elle ne détruit pas entièrement leur penchant à épargner.

On a vu que les effets permanents de cette première catégorie d'impôts, en ce qui concerne la distribution de la richesse, résultent de l'action de certains mobiles gouvernés par des lois économiques, action qui ne peut pas être instantanée, parce qu'elle implique, chez les individus qui la subissent, un calcul, un raisonnement, ou tout au moins la perception distincte d'un intérêt lésé. Il y a donc toujours, entre l'établissement d'un tel impôt et la complète réalisation de ses effets médiats et permanents, un intervalle plus ou moins prolongé, pendant lequel les effets immédiats continuent de

Digitized by Google

se produire, mais vont sans cesse décroissant. Par conséquent, un impôt à la distribution ne peut devenir entièrement inoffensif, au moins quant à cette distribution elle-même, que sous la condition de demeurer longtemps invariable dans sa quotité, dans son assiette et dans sa répartition.

SECTION II.

Effets des impôts à la consommation.

Ces impôts se prélèvent de deux manières, comme prix et comme taxes. Tantôt l'État vend lui-même aux contribuables les produits ou les services dont la consommation est taxée, tantôt il leur demande une taxe à raison et en proportion de la dépense qu'ils ont faite pour jouir de ces produits ou de ces services. Mais cette différence n'en amène aucune dans les effets économiques de ces impôts.

Ce qui peut influer sur ces effets, c'est le degré d'importance du besoin auquel répondent les consommations ou les dépenses taxées. En tant que ces consommations taxées sont nécessaires, et dans la mesure où elles sont nécessaires, la taxe agit tout à fait comme un prélèvement sur le revenu, c'est-à-dire comme un de ces impôts à la distribution dont les effets ont été expliqués dans la section précédente. Elle est sujette aux mêmes incidences et aboutit aux mêmes résultats définitifs.

En tant que les consommations taxées sont superflues, et dans la mesure où elles sont superflues, le prélèvement peut avoir pour effet immédiat de modifier certaines habitudes et de léser passagèrement les intérêts créés par ces habitudes. Le prélèvement peut diminuer la consommation superflue ; il peut aussi laisser celle-là intacte et en diminuer une autre. Un impôt sur les voitures, par exemple, peut diminuer la consommation des voitures de luxe, ou bien faire porter l'économie des contribuables sur un autre objet, tel que la table, l'ameublement, les services de domestiques.

Digitized by Google

Dans tous les cas, la consommation superflue diminuée amène une diminution dans la demande du produit ou du service qui en est l'objet, par conséquent un abaissement des prix au préjudice des producteurs. Mais bientôt, un transfert de capitaux et d'activité faisant diminuer l'offre, les prix se relèvent à leur précédent niveau, et il ne reste plus, comme effet permanent, qu'une consommation renchérie, pour ceux qui se la permettent, du montant de l'impôt, et, quoique le revenu de ces consommateurs en soit sans contredit entamé, dans ce sens que sa valeur potentielle se trouve diminuée, c'est par l'effet d'une charge qu'ils acceptent et dont ils sont toujours libres de s'affranchir en tout ou en partie.

Si donc il faut voir là, en théorie, un changement apporté dans la distribution normale de la richesse, on doit reconnaître aussi que ce changement est trop inoffensif pour que la ressource fiscale dont il est le résultat puisse être condamnée comme antiéconomique, surtout si elle est justifiée par d'autres motifs tirés du même ordre d'intérêts. Or, il est évident que les impôts dont il s'agit, diminuant les consommations superflues en même temps et dans la même proportion qu'ils les renchérissent, ne peuvent point affecter la possibilité totale de l'épargne, et qu'ils doivent accroître le penchant à l'épargne chez les consommateurs dont ils restreignent les jouissances.

Je ne dis rien des effets politiques et moraux qu'on peut attendre d'un impôt à la consommation. Je me borne à constater que les impôts de ce genre peuvent fonctionner soit comme des lois tendant au nivellement des conditions sociales, soit comme des lois somptuaires, et qu'ils constituent les seules lois de l'une et de l'autre espèce que puisse approuver la science économique, les seules qui se concilient avec l'intérêt général et avec le développement progressif des sociétés.

Digitized by Google

SECTION III.

Effets des impôts à la transmission.

Les impôts à la transmission présentent tous un grave inconvénient, celui d'entraver la circulation de la richesse, inconvénient que les formes de la perception peuvent, jusqu'à un certain point, atténuer, mais qu'elles ne peuvent faire entièrement disparaître, parce qu'il tient à l'assiette même de ces impôts et à leur quotité.

Le prélèvement qui saisit la richesse pendant qu'elle est transportée des producteurs aux consommateurs, et qui est connu sous les noms de *droits d'entrée, d'octroi, de sortie*, etc., agit tout à fait comme une augmentation des frais de transport. S'il a quelquefois pour effet immédiat de diminuer, au préjudice des producteurs et des transportateurs, la valeur des produits dont la circulation est ainsi rendue plus onéreuse, cet effet n'est jamais que passager ; après un court intervalle, l'offre de ces produits diminuant, leur prix se relève et le droit prélevé a pour effet médiat et permanent de renchérir ces produits de tout le montant de l'impôt.

Les impôts de cette catégorie ressemblent donc entièrement, par leurs effets tant médiats qu'immédiats, aux impôts à la consommation, et il y a lieu, comme pour ceux-ci, de distinguer le cas où les produits imposés sont d'une consommation indispensable, d'avec celui où ils ne servent qu'à des consommations superflues, dans le pays ou dans le lieu de destination.

Dans le premier cas, la consommation n'étant pas diminuée, la demande ne l'est pas davantage, et les prix s'élèvent immédiatement à la hauteur nécessaire pour comprendre le montant du droit, car l'offre ne se maintient au niveau de la demande qu'à cette condition. Mais, à mesure que ce renchérissement se manifeste et devient, pour les diverses classes

Digitized by Google

de la société, une diminution effective de leurs revenus, le prélèvement prend les caractères d'un impôt à la distribution ou d'un impôt à la consommation sur des objets de première nécessité, et dès lors il traverse les mêmes phases, subit les mêmes incidences, aboutit au même résultat définitif que ces deux catégories d'impôts.

Dans le second cas, et en général toutes les fois que l'impôt à la transmission effective a pour effet immédiat de diminuer une consommation superflue, son effet permanent ne diffère pas de celui que produirait un impôt à la consommation qui frapperait les mêmes produits ou les mêmes services. Le renchérissement n'atteint pas d'autres revenus que ceux des consommateurs du produit ou du service renchéri, et il constitue pour eux une charge définitive, qui diminue la valeur potentielle de leurs revenus, mais qui est inoffensive, en ce sens qu'elle est volontaire, qu'ils peuvent toujours s'en affranchir et qu'elle tend à augmenter chez eux le penchant à l'épargne.

Toutefois, si les impôts dont il s'agit n'altèrent pas plus que les autres l'équilibre général des conditions économiques et la distribution normale de la richesse, ils ont certains effets spéciaux, soit permanents, soit transitoires, dont je dois dire quelques mots.

D'abord, ils peuvent avoir pour effet non-seulement de diminuer la demande générale, ainsi que je l'ai déjà dit, mais encore de restreindre en permanence le marché des produits qu'ils renchérissent, si le renchérissement est assez fort pour que l'industrie du lieu de destination, ou celle d'un autre lieu de provenance, puisse fournir ces mêmes produits à meilleur marché. Par cet effet, qui caractérise en particulier les droits faussement nommés protecteurs, les impôts en question se rattachent à un système particulier de législation économique, précédemment examiné, dans lequel le point de vue fiscal est entièrement sacrifié ou ne joue qu'un rôle tout à fait secondaire.

Digitized by Google

Ensuite, le renchérissement qui résulte de ces impôts, lors même qu'il n'a point d'effet protecteur, est généralement aggravé par cette circonstance, que le prélèvement du droit, étant demandé aux transportateurs, c'est-à-dire aux entrepreneurs de circulation, en un mot, aux commerçants, constitue pour eux une avance de capital, sur laquelle ils doivent obtenir leur profit ordinaire, jusqu'au moment où cette avance leur sera remboursée par le consommateur.

Enfin, les formes de la perception aggravent encore plus ou moins le renchérissement, par les frais, les embarras et les pertes de temps ou chômages qu'elles ajoutent à ceux qui résultent naturellement du transport. Il importe à tout gouvernement, dans son propre intérêt, de diminuer, autant que possible, en perfectionnant son service fiscal, cette charge additionnelle, qui ne lui profite point et qui ne représente, pour la société, qu'un surcroît inutile de travail.

Les impôts à la transmission légale, c'est-à-dire ceux qui, au lieu de saisir la richesse pendant qu'elle est transportée, la saisissent au moment d'un échange ou d'une dévolution, et qui sont plutôt assis sur la transmission d'un droit que sur un acte de circulation proprement dite, occupent une grande place dans la législation fiscale de la plupart des nations modernes, parce que la perception en est facile et peu coûteuse. Le prélèvement des droits de mutation et des droits de succession est demandé à des contribuables qui sont nécessairement détenteurs de la somme demandée, et qui la livrent eux-mêmes volontairement au percepteur, en échange d'une garantie dont ils ont besoin.

Malgré ce mérite fiscal, ou plutôt à cause de ce mérite, il importe beaucoup de connaître et de constater les effets économiques de cette catégorie d'impôts. Un impôt économiquement nuisible est d'autant plus dangereux, que la perception en est plus facile, c'est-à-dire que la tentation d'y avoir recours est plus grande.

Les droits de mutation qui sont prélevés sur les transmis-

Digitized by Google

sions d'immeubles entre vifs et à titre onéreux ont pour effet permanent d'accroître de la moitié du droit perçu le prix vénal des fonds productifs, si le prélèvement est demandé aux vendeurs, et de diminuer ce prix dans la même proportion, si le prélèvement est demandé aux acquéreurs.

Dans le premier cas, l'offre des immeubles étant diminuée, leur prix tend à s'accroître ; mais il ne peut s'accroître de toute la valeur du droit, parce que, en s'élevant, il fait diminuer la demande. C'est donc à moitié chemin entre la valeur réelle et la valeur augmentée du droit, que la demande et l'offre se mettent en équilibre.

Dans le second cas, la demande des immeubles diminuant, le prix s'abaisse; mais il ne peut s'abaisser de tout le montant du droit, parce que, en s'abaissant, il fait diminuer l'offre ; de sorte que la demande et l'offre d'immeubles s'équilibrent à égale distance de la valeur réelle et de la valeur diminuée de tout le montant du droit.

Appelons V la valeur réelle d'un immeuble, telle qu'elle est déterminée par les causes générales, d le montant du droit de mutation, P le prix vénal de l'immeuble. Nous avons, pour le premier cas, $P = v + \frac{d}{2}$, pour le second, $P = v - \frac{d}{2}$.

Ce sera là le résultat moyen du prélèvement, résultat que les fluctuations accidentelles de l'offre et de la demande, provenant de causes étrangères à l'impôt, pourront modifier passagèrement, au préjudice tantôt des vendeurs, tantôt des acquéreurs, en faisant peser alternativement sur les uns et sur les autres une fraction plus forte du droit.

Cependant, de quelque manière que la charge se partage dans chaque mutation, le prélèvement a pour second résultat définitif moyen de faire peser sur tout individu qui acquiert et revend successivement un immeuble le droit de mutation tout entier, car ce qu'il gagne ou perd sur le prix de l'immeuble comme acheteur, il le perdra ou le gagnera comme vendeur.

Digitized by Google

Dans le cas du prélèvement par les vendeurs, l'acquéreur a payé $V + \frac{d}{2}$, et il recevra comme vendeur $V + \frac{d}{2} - d$, c'est-à-dire $V - \frac{d}{2}$. Il supportera donc une charge égale à d.

Dans le cas du prélèvement par les acquéreurs, l'acquisition coûte $V - \frac{d}{2} + d$, c'est-à-dire $V + \frac{d}{2}$, et la vente produira $V - \frac{d}{2}$. La charge sera donc encore égale à d.

Or cette charge est une avance de capital que fait l'acquéreur, et dont il doit chercher la compensation, au moins sous un régime de liberté où l'aliénation des propriétés est une éventualité que tout propriétaire peut et doit prévoir. De plus, c'est une avance à fonds perdu, pour le temps qui s'écoulera entre l'acquisition et la revente. Par conséquent cette avance doit se trouver compensée par un revenu comprenant, outre la rente et le profit ordinaire, l'amortissement de l'avance elle-même ; et cet amortissement devient un élément de la valeur de ce que produit le fonds, c'est-à-dire des loyers, s'il s'agit de constructions, des produits bruts, s'il s'agit de fonds productifs.

Sans cet amortissement, l'avance n'aurait pas lieu et l'existence des mutations prouve la réalité de l'amortissement. Toutefois, il n'est pas déterminé arbitrairement pour chaque mutation ; il l'est d'une manière générale et uniforme par la moyenne des périodes de possession, en d'autres termes, par le nombre moyen des mutations qui s'accomplissent dans un temps donné. Si la durée moyenne des possessions est de vingt ans, c'est-à-dire s'il se fait en moyenne, pour chaque immeuble, cinq mutations dans un siècle, le revenu sera, dans tous les cas particuliers, ce qu'il doit être pour amortir le droit dans l'espace de vingt années, ni plus, ni moins.

Arrivé à ce stage, l'impôt n'est plus supporté par les propriétaires ; il tombe en entier sur les consommateurs de pro-

Digitized by Google

duits bruts et de logements. Lors de son premier établissement, il a pour effet immédiat de diminuer la fortune des propriétaires actuels en proportion de cette fraction du droit que l'état général de la demande et de l'offre d'immeubles fait peser sur eux. Que le prix de leurs immeubles s'abaisse, ou qu'il ne s'élève pas assez pour les indemniser, il y a toujours perte pour eux, puisqu'ils n'obtiennent pas, en vendant leur propriété, l'équivalent de ce qu'ils donnent.

Mais une fois que les propriétés ont passé en d'autres mains, la charge s'amortit, ainsi que je viens de l'expliquer, et l'effet de l'impôt devient le même que celui de tout prélèvement qui élève les prix de certains produits ou de certaines jouissances, le même notamment que celui des impôts à la consommation et des impôts à la circulation, dont il a été parlé dans la section précédente et dans celle-ci.

Quant à l'effet du droit de mutation sur la valeur des immeubles, il est consommé dès la première vente et ne va point croissant avec celles qui la suivent, comme certains auteurs l'ont faussement supposé ; car, à la seconde vente, les positions respectives de l'acquéreur et du vendeur ne sont plus les mêmes qu'à la première. Le premier acquéreur qui revend est placé autrement, à l'égard de son acquéreur, que son vendeur ne l'avait été à son propre égard, et son acquéreur est placé à l'égard de lui, vendeur, autrement que lui, vendeur, ne l'avait été à l'égard de son propre vendeur. Une fois que la compensation par amortissement est possible et s'est réalisée, il n'y a plus de raisons pour que le droit imposé agisse sur l'offre ou sur la demande des immeubles dans les ventes subséquentes, comme il l'a fait dans les premières.

Quoique les droits de mutation deviennent ainsi, par leurs effets permanents, un prélèvement inoffensif pour les contribuables qui en font l'avance, et qu'il cesse d'être personnel pour devenir aussi réel que le sont les impôts à la distribution et les impôts à la transmission précédemment examinés, ils n'en demeurent pas moins un obstacle à la circulation

Digitized by Google

des immeubles, puisque l'avance qu'ils imposent aux propriétaires n'est compensée qu'après une possession plus ou moins prolongée. D'un autre côté, ils peuvent exercer une influence favorable sur le penchant à l'épargne, en stimulant chaque propriétaire à économiser sur ses produits de quoi élever le prix de son immeuble au niveau de ce qu'il lui a coûté.

Les droits de succession diffèrent essentiellement des droits de mutation sur les ventes, en ce qu'ils sont prélevés sur un ensemble de choses diverses, sur une universalité de biens, et surtout en ce qu'ils ne constituent point une avance, n'imposent à personne un sacrifice, ne font peser de condition onéreuse sur aucun échange.

Il résulte de la première différence que les droits de succession, s'appliquant à la fois et indistinctement à toutes les choses qui ont une valeur, ne peuvent élever directement la valeur d'aucune de ces choses, comme le font les impôts à la consommation, les droits d'entrée, de sortie, ou d'octroi et les droits de mutation.

Il résulte de la seconde différence que ces mêmes droits ne peuvent diminuer directement aucun revenu normal, c'est-à-dire aucun revenu provenant d'efforts de travail, d'efforts d'abstinence, ou de cession d'usage, et qu'ils ne provoquent aucune action répartitive ou égalisante de la concurrence.

La mort n'est pas une spéculation; la dévolution par hérédité n'est pas un échange; la succession dévolue n'est attribuée aux héritiers ni comme rémunération, ni comme compensation; c'est un prélèvement dont l'Etat prend une part, voilà tout.

Ainsi, les droits de succession sont strictement réels, dans leurs effets médiats, comme le serait un impôt à la distribution qui atteindrait la rente foncière seule; ils constituent, comme celui-ci, une charge qu'aucun contribuable ne supporte personnellement, quoiqu'elle pèse sur la richesse annuellement produite, qui forme le revenu brut de la société;

Digitized by Google

un prélèvement, qui ne se répartit proprement pas, et qui ne saurait agir d'aucune manière sur la distribution normale de la richesse.

Quant à l'influence que peut exercer ce mode de prélèvement sur le penchant à l'épargne, j'estime qu'elle doit dépendre de la quotité du droit. Une partie sans doute des épargnes de chaque génération a lieu en vue de la génération qui lui succédera, et, si l'on abolissait l'hérédité, on supprimerait un des mobiles les plus puissants par l'action desquels s'accomplit l'accumulation de la richesse. Par conséquent, toute abolition partielle de l'hérédité, toute loi qui soustrait une portion de l'héritage aux héritiers naturels du défunt, ou à ceux qu'il appellera lui-même à sa succession, doit neutraliser, dans la proportion de cette quotité soustraite, l'action de ce mobile. Mais si la quotité du droit est faible, et si, surtout, elle est en même temps invariable, son effet sur le penchant à l'épargne sera insensible et presque nul.

Ce mode de prélèvement est dangereux, comme principe, à cause de sa perception facile, certaine, peu coûteuse. Dans un Etat où les lois fiscales seraient l'expression, directe ou indirecte, des préjugés, des instincts, des passions de la classe la plus nombreuse, la plus ignorante et la moins fortunée de la société, il n'y aurait aucune garantie contre l'élévation graduelle et indéfinie des droits de succession, et, quelque modérés qu'ils fussent dans l'origine, leur principe impliquerait une menace, qui pourrait affecter gravement la sécurité des riches et, par conséquent, leur penchant à l'épargne.

Au fond, cependant, l'intérêt du fisc, l'intérêt de l'Etat est parfaitement identique avec celui de la société, à l'égard de ce prélèvement comme à l'égard de tous les autres, puisque le fisc ne peut ralentir l'accumulation de la richesse, soit par la quotité de ses prélèvements, soit par l'influence qu'ils exercent sur le penchant à l'épargne, sans se nuire à lui-même, en diminuant ses ressources futures.

Je ne pousserai pas plus loin l'analyse des effets spéciaux

Digitized by Google

du prélèvement à la transmission légale, car il est évident que les droits de mutation sur les transmissions à titre gratuit doivent être assimilés aux droits de succession, et que les droits d'enregistrement proportionnels sur les transmissions de valeurs mobilières, étant nécessairement assis sur des prêts d'argent ou sur des ventes à crédit, doivent être assimilés aux impôts à la distribution qui atteignent directement les intérêts de capitaux prêtés.

SECTION IV.

Conséquences pratiques de la théorie de l'impôt.

Les conséquences pratiques d'une théorie de l'impôt ne peuvent être que des principes dirigeants, dont l'application demeure subordonnée au but principal de la législation fiscale, comme la poursuite des intérêts matériels de la société est subordonnée elle-même aux intérêts généraux, qui sont le vrai but de la vie sociale et des institutions politiques. Le prélèvement des impôts n'a pas lieu en vue des effets économiques, soit transitoires, soit permanents, qui peuvent en résulter ; mais ces effets fournissent au législateur des motifs déterminants, dont il serait aussi déraisonnable de ne pas tenir compte qu'il le serait de faire abstraction des intérêts matériels dans le gouvernement d'un État.

Les principes dirigeants que je vais énumérer n'étant que les conséquences logiques des vérités ci-dessus exposées et démontrées, je me borne à les énoncer, en les groupant sous différents chefs, sans autre développement que celui qui sera nécessaire pour les rendre intelligibles et pour les rattacher distinctement à la théorie dont ils découlent.

I. La charge totale de l'impôt doit être réduite à ce qu'exigent strictement les besoins réels de l'État, c'est-à-dire les services que la société attend de son gouvernement.

Ce principe n'implique pas seulement la modération dans

Digitized by Google

les dépenses du gouvernement, il implique de plus que l'impôt soit perçu le plus économiquement possible.

Les frais de perception grèvent les contribuables sans profiter au fisc. Retrancher ceux qui ne sont pas rigoureusement nécessaires, c'est alléger la charge totale de l'impôt, sans diminuer le prélèvement qu'exigent les besoins de l'Etat.

Le même principe implique aussi qu'aucune extorsion, aucune dilapidation ne peut avoir lieu de la part des agents du fisc.

Que les percepteurs de l'impôt extorquent illégalement des contribuables plus que ceux-ci ne doivent payer, ou qu'ils détournent et dilapident, au préjudice du fisc, une partie de ce qu'ils ont légalement perçu, le résultat est toujours de faire peser sur la société une charge supérieure au prélèvement qu'exigent les besoins de l'Etat.

Enfin, une troisième règle se rattache à ce principe, c'est qu'il faut réduire autant que possible la perte de temps et les chômages qu'occasionne aux contribuables la perception de l'impôt.

Le temps a, pour plusieurs catégories de contribuables, une valeur certaine ; il en a une aussi pour toute marchandise précieuse qui subit un transport. Les impôts dont le mode de perception entraîne une perte de temps appréciable tendent donc à augmenter, sans profit pour l'Etat, la charge du prélèvement.

II. Les impôts qui favorisent l'épargne doivent être préférés à ceux qui ne la favorisent pas.

C'est tantôt la répartition de l'impôt, tantôt son assiette, qui le rend apte à favoriser l'épargne, en tant qu'elle stimule le penchant des contribuables à économiser une partie de leurs revenus. A cet égard, deux espèces d'impôts sont particulièrement efficaces; d'abord, les impôts de catégories, qui participent de la nature du prélèvement fixe, puis les impôts qui tendent à décourager la consommation de jouissance.

Comme exemple de la première espèce, je citerai le droit de patente. S'il se proportionne aux capitaux présumés des

Digitized by Google

diverses catégories d'industriels qui doivent le payer, il assume, pour chacune d'elles, le caractère d'un impôt fixe, dont la charge est d'autant moins sensible que le capital du patenté est plus considérable.

Les taxes imposées sur les consommations de luxe, sur les vins précieux, sur les voitures, sur les domestiques, etc., sont des exemples de la seconde espèce. Ces taxes, en rendant plus coûteuses des jouissances dont on peut se passer, diminuent nécessairement le nombre de ceux qui se les procurent, ou portent ceux qui les désirent à ne s'y livrer qu'après avoir augmenté leurs revenus par l'épargne.

III. Les effets immédiats de l'impôt étant généralement déterminés par sa répartition formelle et apparente, la perception d'un impôt très-inégalement réparti peut rencontrer, à son premier établissement, des obstacles qui la rendront difficile, incertaine et coûteuse.

Lorsqu'un certain nombre de contribuables se trouvent grevés hors de toute proportion avec leurs revenus, les voies de contrainte, auxquelles le fisc est alors obligé de recourir, augmentent la charge totale du prélèvement sans rien ajouter au produit de l'impôt.

Mais cet effet ne sera que transitoire dans un état de société où la liberté d'industrie a rendu mobiles toutes les conditions économiques, et où la circulation des choses et des personnes est assez perfectionnée pour que les revenus individuels reposent tous sur des échanges librement consentis de produits ou de services; car, alors, l'impôt cesse d'être personnel pour devenir purement réel, et, comme il tend de plus en plus à se répartir proportionnellement aux revenus individuels, la charge totale du prélèvement finit par n'exercer aucune action sensible sur la distribution normale de la richesse.

Il est donc oiseux et superflu de viser, dans la répartition formelle de l'impôt, à une proportionnalité exacte, qu'il est d'ailleurs et qu'il sera toujours impossible d'obtenir, même approximativement. Quant à la proportionnalité très-impar-

Digitized by Google

faite qui peut suffire et qui est désirable en vue des effets immédiats du prélèvement, il est évident qu'elle sera plus aisément obtenue au moyen d'un système complexe d'impôts diversement assis qu'au moyen d'un impôt unique. Pour qu'un seul impôt suffise à tous les besoins de l'Etat, il faut en élever la quotité de telle sorte, que les surcharges inévitables qui résultent de sa répartition défectueuse deviennent excessives et intolérables; tandis que les inégalités inhérentes à plusieurs impôts d'assiettes diverses ne portent point nécessairement sur les mêmes revenus et se compensent le plus souvent les unes les autres.

C'est par ce même motif que l'emprunt est toujours préférable à l'impôt, comme moyen de pourvoir à des besoins extraordinaires dûment constatés.

Du reste, quand il ne s'agit ni d'un emprunt à contracter, ni d'un système fiscal tout nouveau à introduire, mais seulement d'un revenu additionnel à se procurer, pour répondre à un accroissement des besoins ordinaires, il est indifférent qu'on obtienne ce revenu au moyen d'un nouvel impôt, ou en élevant la quotité d'un impôt dès longtemps établi, à moins que le nouvel impôt ne présente des probabilités de répartition proportionnelle décidément supérieures à celles qui caractérisent l'impôt ancien, et qui en ont déterminé les effets immédiats maintenant effacés.

IV. Quand il n'y a pas lieu d'accroître le revenu de l'Etat, les impôts établis dès longtemps sont toujours préférables à ceux qu'on pourrait leur substituer; car toute modification introduite dans l'assiette ou dans la répartition du prélèvement total a pour effet immédiat et temporaire d'altérer la distribution normale de la richesse, en répartissant plus ou moins inégalement et irrégulièrement une charge que le temps avait rendue aussi proportionnelle et aussi insensible qu'elle peut l'être.

La stabilité est le mérite le plus essentiel, la mobilité le plus grave défaut que puisse avoir un régime pratique de fis-

Digitized by Google

calité. Tout système d'impôts, quelque vicieux qu'il puisse être en théorie, au point de vue de la répartition, va s'améliorant en pratique avec les années, à mesure que les effets immédiats du prélèvement sont amortis et successivement effacés par l'action toujours graduelle, souvent très-lente, mais invariable et certaine, des lois qui gouvernent la vie économique des sociétés.

Sur ce point, malheureusement, le législateur se trouve presque toujours en présence d'une opinion publique viciée par les intérêts dont elle s'inspire. Tout dégrèvement procure aux contribuables qui en profitent un gain immédiat, parfaitement liquide et certain, tandis que la charge que fera retomber sur eux, par ses effets médiats et permanents, un nouvel impôt prélevé sur d'autres revenus, ou assis de manière à ne pas atteindre les leurs directement et immédiatement, est ignorée de la plupart d'entre eux, à peine soupçonnée par les plus instruits, souvent mal appréciée par ceux mêmes qui ont étudié la science économique. Le nombre de ceux qui demandent qu'on impose à une nouvelle catégorie de contribuables une partie de la charge apparente que supportent les contribuables actuels est donc ordinairement très-supérieur au nombre de ceux qui se croient intéressés à repousser un tel changement.

C'est une vérité de plus à l'appui de cette conclusion, déjà si clairement impliquée dans tous les chapitres, et en quelque sorte dans toutes les pages du présent volume, que la science économique est celle de toutes dont il importe le plus aux Etats modernes de favoriser le progrès, d'encourager l'étude et de propager la connaissance.

FIN DU TOME SECOND ET DERNIER.

Digitized by Google

TABLE DES MATIÈRES

DU TOME SECOND.

SECONDE PARTIE.

LÉGISLATION ÉCONOMIQUE, OU SCIENCE ÉCONOMIQUE APPLIQUÉE.

LIVRE I.

LOIS ÉCONOMIQUES AYANT UN BUT RELATIF A LA PRODUCTION OU A L'ACCUMULATION DE LA RICHESSE ET AGISSANT DIRECTEMENT SUR LA PRODUCTION OU SUR L'ACCUMULATION.

Pages.

CHAPITRE I. Faveurs directes à certaines productions 5

SECTION I. Subventions. 5
— II. Primes à la production. 9
— III. Monopoles. 11
— IV. Brevets d'invention 13
— V. Du privilége d'auteur 15

CHAPITRE II. Organisation et réglementation des travaux de la production 18

— III. Institutions tendant à provoquer ou à faciliter le perfectionnement des produits et des procédés de la production 28

SECTION I. Instruction professionnelle. 28
— II. Exhibitions et concours 31

Digitized by Google

Pages.
CHAPITRE IV. Institutions tendant à provoquer et à faciliter l'épargne. 34
SECTION I. Assurances 34
— II. Caisses d'épargne. 39
§ 1. — Réception des dépôts. 41
§ 2. — Remboursement des dépôts 43
§ 3. — Placement des dépôts 44

LIVRE II.

LOIS ET INSTITUTIONS ÉCONOMIQUES AGISSANT DIRECTEMENT SUR LA CIRCULATION DE LA RICHESSE.

CHAPITRE I. Système protecteur 53

SECTION I. Mesures ayant pour but d'écarter du marché national la concurrence des industries étrangères 56

I. Effets des mesures restrictives 57

§ 1. — Charge imposée à l'Etat 57
§ 2. — Contrebande provoquée 58
§ 3. — Circulation entravée. 58
§ 4. — Direction désavantageuse imprimée aux capitaux du pays 59
§ 5. — Production générale rendue moins économique. 62
§ 6. — Faculté générale d'épargne diminuée 63

II. Sophismes dont s'étayent les mesures restrictives. 64

§ 1. — Sophismes adressés à l'imagination 65
§ 2. — Sophisme de l'indépendance nationale 67
§ 3. — Sophisme de l'épuisement du numéraire. . . . 68
§ 4. — Sophisme de l'impôt différentiel 73
§ 5. — Sophisme du travail national 74
§ 6. — Sophisme de la réciprocité. 76
§ 7. — Sophisme des intérêts engagés 78

SECTION II. Mesures ayant pour but d'étendre le marché extérieur de l'industrie nationale 79

§ 1. — Restrictions à la sortie 80
§ 2. — Restitutions de droits (*drawback*) 81
§ 3. — Primes à l'exportation. 84
§ 4. — Traités de commerce 86
§ 5. — Système colonial 88

Digitized by Google

Pages.

SECTION III. Théorie du système protecteur 90

§ 1. — L'industrie nationale a besoin d'être protégée . 90
§ 2. — On protége l'industrie en restreignant la concurrence 92
§ 3. — On protége l'industrie en diminuant les revenus des consommateurs 94
§ 4. — On accroît la richesse d'une nation en augmentant la quantité de travail nécessaire pour produire cette richesse. 95
§ 5. — On accroît la richesse d'une nation en l'obligeant à donner aux autres nations plus qu'elle ne reçoit de celles-ci 97
§ 6. — On accroît la richesse d'une nation en l'obligeant à négliger les avantages naturels que présente son territoire pour certaines branches de la production 99
§ 7. — On accroît la richesse d'une nation en multipliant les branches de production auxquelles ses capitaux s'appliquent. 100

CHAPITRE II. Système pourvoyeur 109

SECTION I. Position et solution rationnelle du problème 111

§ 1. — Approvisionnement 111
§ 2. — Répartition de l'approvisionnement. 113
§ 3. — L'approvisionnement sous le régime de la liberté. 116
§ 4. — Répartition de l'approvisionnement par le libre échange. 120

SECTION II. Mesures pratiques du système pourvoyeur. 125

§ 1. — Exportation interdite 125
§ 2. — Productions de luxe interdites. 127
§ 3. — Importation provoquée 128
§ 4. — L'échelle mobile. 130
§ 5. — Achats de spéculation interdits. 136
§ 6. — Fixation légale des prix. 139
§ 7. — Coercition à l'égard des détenteurs. 143
§ 8. — Approvisionnements publics 144

CHAPITRE III. Législation monétaire. 149

SECTION I. De la double circulation. 150
— II. Du métal préférable. 154
— III. De la monnaie complémentaire. 156
— IV. Des frais de fabrication de la monnaie 160

Digitized by Google

Pages.

CHAPITRE IV. Institutions de crédit. 162

SECTION I. Institutions de crédit réel 162
— II. Institutions de crédit personnel 171
— III. Lois générales qui influent sur l'extension du crédit . . 183

CHAPITRE V. Police générale du commerce. 188

SECTION I. Interdictions absolues ou relatives 189
— II. Restrictions à la concurrence. 191
— III. Conditions d'exercice 193
— IV. Mesures de direction et d'impulsion. 197

§ 1. — Moyens de faciliter les échanges 199
§ 2. — Moyens de faciliter les transports. 201
§ 3. — Moyens spéciaux de sécurité 206

LIVRE III.

LOIS ET INSTITUTIONS ÉCONOMIQUES AYANT POUR BUT DE MODIFIER LA DISTRIBUTION DE LA RICHESSE, OU D'EN CORRIGER LES RÉSULTATS.

CHAPITRE I. Du droit de propriété 211

SECTION I. Fondement et développements de la propriété. 212
— II. Justification de la propriété 213
— III. Principes du communisme et du socialisme 219

CHAPITRE II. Moyens relatifs au prolétariat. 223

SECTION I. Condition des prolétaires 223
— II. Action immédiate sur les salaires. 226

§ 1. — Insuffisance des salaires 228
§ 2. — Fixation légale des salaires. 229
§ 3. — Du droit au travail. 231

— III. Action immédiate sur l'offre du travail 233

§ 1. — Lois sur la population. 234
§ 2. — De l'émigration 236

— IV. Action immédiate sur l'organisme industriel. 239

§ 1. — Conséquences abusives de l'organisme industriel 240
§ 2. — Lois sur les coalitions. 247
§ 3. — Lois sur la durée et la continuité du travail. . 252
§ 4. — Organisation du travail 258
§ 5. — Associations ouvrières. 262

Digitized by Google

Pages.

SECTION V. Action médiate par les consommations 265

§ 1. — Cités ouvrières 266
§ 2. — Sociétés de consommation. 269

— VI. Action médiate par les institutions de prévoyance . . . 272

§ 1. — Caisses d'épargne 273
§ 2. — Caisses de retraites. 274
§ 3. — Sociétés de secours mutuels 279

CHAPITRE III. Moyens relatifs à la privation de capital. 282

SECTION I. Prohibition de l'intérêt 284
— II. Fixation du taux de l'intérêt. 287
— III. Institutions de prêt à intérêts modérés 294
— IV. Associations de crédit mutuel 297

CHAPITRE IV. Moyens relatifs à l'indigence 301

SECTION I. De l'indigence et de ses causes. 303

§ 1. — Analyse de l'indigence. 303
§ 2. — Causes immédiates de l'indigence. 306
§ 3. — Causes médiates de l'indigence 310

— II. De l'assistance et de ses effets 316

§ 1. — Des divers modes d'assistance 316
§ 2. — Effets généraux de l'assistance 320
§ 3. — Erreurs de la bienfaisance philanthropique. . . 324
§ 4. — Accord de la science économique et de la vraie bienfaisance. 328

— III. Des correctifs de l'assistance. 333

§ 1. — Limitation des moyens d'assistance 333
§ 2. — Limitation par le but de l'assistance. 336
§ 3. — Conditions morales 340
§ 4. — Interdiction de la mendicité 344
§ 5. — Travail imposé 347
§ 6. — Honte attachée à l'assistance 352
§ 7. — Caractère pénal donné à l'assistance 357
§ 8. — Centralisation et décentralisation 360

Digitized by Google

LIVRE IV.

LOIS FISCALES.

Pages.

CHAPITRE I. Des divers moyens de pourvoir aux besoins de l'Etat . . 367

SECTION I. Prestations de services et prestations réelles 367
— II. Des diverses sources du revenu public. 373

§ 1. — Sources anormales. 373
§ 2. — L'Etat propriétaire 376
§ 3. — L'Etat capitaliste 380
§ 4. — L'Etat salarié. 385

CHAPITRE II. Du prélèvement et de ses divers modes. 387

SECTION I. Analyse du prélèvement. 388
— II. Des formes du prélèvement. 391

§ 1. — De l'assiette des impôts 392
§ 2. — De la répartition des impôts 399
§ 3. — De la perception des impôts 403

— III. Classification des modes de prélèvement. 404

CHAPITRE III. Effets généraux du prélèvement. 408

SECTION I. Effets immédiats de l'impôt. 408
— II. Effets médiats de l'impôt. 424
— III. Effets de l'emprunt 431

CHAPITRE IV. Effets spéciaux des diverses catégories d'impôts. . . . 436

SECTION I. Effets des impôts à la distribution. 436
— II. Effets des impôts à la consommation. 444
— III. Effets des impôts à la transmission 446
— IV. Conséquences pratiques de la théorie de l'impôt. . . . 454

FIN DE LA TABLE DU TOME SECOND ET DERNIER.

Paris. — Typographie HENNUYER, rue du Boulevard, 7.

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

FOURTEEN DAY USE
RETURN TO DESK FROM WHICH BORROWED

This book is due on the last date stamped below, or on the date to which renewed.
Renewed books are subject to immediate recall.

INTER-LIBRARY LOAN
SEP 30 '55 H

NOV 27 1993
REC. CIR. SEP 01 '93

DEC 15 2002

LD 21-100m-2,'55
(B139s22)476

General Library
University of California
Berkeley

Digitized by Google

YC 78084

U. C. BERKELEY LIBRARIES

C043764080

Digitized by Google

Digitized by Google